Die rechtliche Gestaltung des Oberhauses in der Republik und das Oberhaus als Problem.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Otto Wappes

aus Kriegsfeld,

Referendar am Stadtrat Würzburg.

Approbiert am 10. Dezember 1929

Erlangen 1929

Buchdruckerei Bavaria, Würzburg.

Referent:
Universitätsprofessor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung.
B. Die rechtliche Gestaltung des Oberhauses in Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika.
I. Entwicklung des Oberhauses.
II. Organisation des Oberhauses.
1. Zusammensetzung.
2. Mandatsdauer.
III. Rechtliche Stellung der Mitglieder des Oberhauses.
IV. Geschäftsgang des Oberhauses.
V. Funktionen des Oberhauses.
1. Gesetzgeberische Funktionen.
a) Bei gewöhnlichen Gesetzen.
b) Bei Finanzgesetzen.
2. Verfassunggebende Funktionen.
3. Vollziehende Funktionen.
4. Richterliche Funktionen.
5. Funktionen bei gemeinschaftlicher Tagung beider Kammern.
6. Sonstige Funktionen.
C. Das Oberhaus als Problem.
I. Die Grundlegung des Oberhauses.
II. Stimmen für und gegen ein Oberhaus.
III. Die bestehenden Oberhäuser nach Zusammensetzung und Funktionen.
IV. Quellen der Autorität eines Oberhauses.
V. Aufgaben eines Oberhauses.
VI. Vorschläge für die Bildung eines Oberhauses.

Literaturverzeichnis.

1. Anschütz: Die kommende Reichsverfassung, in: Deutsche Jur. Ztg. 1919, Heft 3—4, 24. Jahrg.
2. Beck: Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Berlin und Leipzig 1926.
3. Bluntschli: Lehre vom modernen Staat, II. Teil, Allgemeines Staatsrecht. Stuttgart 1876.
4. Brie: Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs. In: Festschrift zum 50 jährigen Doktorjubiläum des Wirkl. Geh. Oberjustizraths Prof. Dr. Rudolf v. Gneist. Breslau 1888.
5. Butler: Der Aufbau des amerikanischen Staates. Berlin 1926.
6. Bryce: Moderne Demokratien. München 1923.
7. Cohen: Der Reichswirtschaftsrat und die Errichtung einer Kammer der Arbeit. In: Sozialistische Monatshefte, Februarheft 1927.
8. Dahlmann: Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. In: Klassiker der Politik, Bd. XII. Berlin 1924.
9. Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.
10. Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1911.
11. Gneist: Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882.
12. Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. I. Bd. Berl. 1922.
13. Holst: Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. In: Marquardsens Handbuch des Öffentl. Rechts, IV. Bd., I. Halbband, 3. Abt., Freiburg 1885.
14. Jellinek, G.: Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung. In der Festgabe für Laband 1908.
15. Koellreutter-Gmelin: Ausländisches Staatsrecht. In: Encyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. Berlin 1923.
16. Lebon: Das Verfassungsrecht der französischen Republik. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1909.
17. Mendelssohn-Bartholdy: Ein- oder Zweikammersystem? In: Handbuch der Politik, I. Bd.: Die Grundlagen der Politik. Berlin und Leipzig 1921.
18. Nieberding: Die Frage einer Ersten Kammer nach der Revolution von rechtlichen und politischen Gesichtspunkten. Dissertation Gießen 1923.
19. Rotteck: Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. II. Bd. Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1830.
20. Schlief: Die Verfassung der nordamerikanischen Union. Leipzig 1880.
21. Schmidt: Allgemeine Staatslehre. I. Bd. Die gemeinsamen Grundlagen des politischen Lebens. Leipzig 1901.
22. Schollenberger: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin 1905.

23. Schulze: Das preußische Staatsrecht, I. Band. Leipzig 1888.
24. Stahl: Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts. III. Aufl. Heidelberg 1856.
25. Treitschke: Politik, II. Bd., 5. Aufl. Leipzig 1922.
26. Vincent: Die Entstehung und Bedeutung der Ersten Kammer in modernen europäischen Verfassungen bis zur Julirevolution von 1830. Dissertation, Greifswald 1911.
27. Weiss: Das Zweikammersystem. In: Gesetz und Recht, Ztschr. f. allg. Rechtskunde, 1909, 9. Jahrg., 2. Heft.
28. Winter: Über die Bildung der Ersten Kammern in Deutschland. Tübingen 1870.
29. Wisskott: Das Verhältnis beider Kammern zueinander. Dissertation, Breslau 1913.
30. Die drei großen Amerikaner Hamilton, Jefferson, Washington. In: Klassiker der Politik, Band VII. Berlin 1923.
31. Die Ersten Kammern und der moderne Staat. Dresden 1912.

A. Einleitung.

Das Zweikammersystem hat, wie die meisten modernen Verfassungsgrundsätze, seinen Ursprung in der englischen Staatsgeschichte.

Die absolut regierenden normännischen Könige beriefen die Großen ihres Reiches aus freien Stücken zu dem magnum consilium, wo sie ihren Rat anhörten, ohne daß sie diesen zu befolgen verpflichtet waren. Neben diesem magnum consilium, dessen Zusammensetzung und Zusammenberufung unregelmäßig war, bestand die curia regis, die ständige Hof- und Zentralverwaltung des Königs.

Aus dem ersten Organ, dem magnum consilium, entwickelte sich das Parlament, jene Versammlung der großen Barone, die im Laufe der Zeit die Rechte der Krone immer mehr beschränkte. Im Jahre 1265 berief Simon von Montfort, der Führer der im Aufstand gegen König Heinrich III. befindlichen Großen, zum ersten Male Vertreter der Grafschaften und Städte ins Parlament, da er einen Rückhalt in den niederen Kreisen des Volkes gegen die Allmacht des Königs suchte.

Das sogenannte Model Parlament von 1295 bestand aus persönlich geladenen Baronen, Vertretern der hohen und niederen Geistlichkeit, außerdem aus zwei durch den Sheriff entbotenen Rittern jeder Grafschaft und zwei Bürgern jeder Stadt. Die beiden letzteren Gruppen, die Commons, waren anfangs nur außerordentliche Bestandteile des Parlaments. Sie wurden nur als beratende Versammlung einberufen „ad faciendum, quod communi concilio ordinabitur"[1]). Nach ihrem Erscheinen im Parlament zogen sich die Lords und Prälaten zur Beratung zurück und ließen die Commons für sich. Die ergehenden Vorbeschlüsse wurden ihnen dann zur Äußerung oder Zustimmung mitgeteilt. Wenn die Commons am Schluß der Hauptverhandlung entlassen wurden, tagte das „volle Parlament" weiter.

Die Commons formierten sich bald als eigene Körperschaft. Die Trennung beider Teile des Parlaments in das den hohen Adel und die hohe Geistlichkeit enthaltende Oberhaus und in das Unterhaus, das Haus der Commons, erfolgte im 14. Jahrhundert unter der Regierung Eduards III.

Die Einteilung in zwei Häuser ist also ursprünglich nicht die ausgeklügelte Maßregel einer politischen Berechnung, sondern das unwillkürliche Resultat einer spezifisch englischen Entwicklung.

---

[1]) Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, S. 380.

„Dieses Zweikammersystem hat sich als so vernünftig erwiesen, daß es überall, wo angelsächsischer Einfluß drang, nachgeahmt wurde." (Treitschke)[2]). Es fand Eingang in die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika und wurde von Frankreich in der Directorialverfassung von 1795 übernommen.

Gegenstand unserer Aufgabe ist es zunächst, die rechtliche Gestaltung der Ersten Kammer in verschiedenen Republiken darzutun. Behandelt werden zwei europäische Staaten, Frankreich und die Schweiz, von der neuen Welt die Vereinigten Staaten von Nordamerika. Frankreich, der alte Vorkämpfer für die Republik, hat sämtliche Staaten beeinflußt, sowohl durch eigenes Beispiel als auch durch seine großen Geister, wie Montesquieu und Rousseau. Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist in ihren Uranfängen bis ins 13. Jahrhundert zurückzuverfolgen. Die bäuerlichen und städtischen Gemeinwesen haben sich zu der Bundesrepublik entwickelt, die das Muster einer demokratischen Republik darstellt. Die Vereinigten Staaten waren der erste große Staat, der sich eine demokratische Verfassung gab. Ein Vorbild einer solchen stand damals nicht zur Verfügung, wenn man nicht auf das Altertum zurückgreifen wollte; denn nirgends regierte das Volk sich selbst. Die Verfassung der Vereinigten Staaten, für ein Zweimillionenvolk geschaffen, ist heute noch in fast unveränderter Form das Staatsgrundgesetz für ein Volk von 110 Millionen. Viele Staaten haben sie nachgeahmt. Dr. Simons[3]) nennt sie ein „Wunderwerk menschlicher Staatsweisheit" und Calvin Coolidge[4]) preist sie mit den überschwänglichen Worten: „Unter der amerikanischen Verfassung leben zu dürfen bedeutet das größte Vorrecht, das je einem Menschengeschlecht zuteil wurde."

Im zweiten Teile der Arbeit folgt dann eine Behandlung des Zweikammerproblems. Es soll die Notwendigkeit einer Ersten Kammer, insbesondere für republikanische Staaten, vor Augen geführt werden.

---

[2]) Politik II, S. 172.

[3]) In seiner Einleitung (S. I) zu Beck, Die Verfassung der Ver. Staaten von Nordamerika.

[4]) In seiner Einführung (S. VIII) zu Beck, Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

B. Die rechtliche Gestaltung des Oberhauses in Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

I. Entwicklung des Oberhauses.

In **Frankreich** wurde das Zweikammersystem zuerst durch die Verfassung vom Jahre III eingeführt. Einsichtsvolle Männer wie Montesquieu und de Lolme hatten zwar schon nach dem Zusammenbruch des Absolutismus die Bildung einer Ersten Kammer befürwortet. Als Idealbild schwebte ihnen die englische Verfassung vor, die zu einer Zeit, wo der französische Absolutismus in seiner krassesten Form das Land in Fesseln schlug und seine Entwicklungsfreiheit hemmte, den Engländern nationale Freiheit gegeben und Englands Aufschwung zur Weltmacht ermöglicht hatte. Aber diese Männer konnten mit ihrer Absicht, die Volksvertretung nach englischem Muster zu gestalten, nicht durchdringen[5]). Einerseits steckte Frankreich damals noch zu sehr im Bann der Idee von der absoluten Gleichheit aller Menschen, die nach Ansicht der Neuerer ihr Spiegelbild in einer möglichst gleichartigen Volksvertretung finden mußte, andererseits stand dem das Oberhaus bildenden englischen Adel, der für das Volk lebte und mit ihm verwachsen war, der französische in keiner Weise ebenbürtig gegenüber. Auch in der zweiten französischen Verfassung (vom 24. Juni 1793) galt der Grundsatz[6]): Alle Menschen sind gleich durch die Natur und vor dem Gesetz."

Erst die directoriale Verfassung vom 5 Fructidor des Jahres III legte die gesetzgebende Gewalt in die Hände zweier Kollegien: des Rats der Fünfhundert und des Rats der Alten (Conseil des Anciens)[7]). Damit war Frankreich das zweite Land des Kontinents, das den angelsächsischen Gedanken des Doppelparlaments übernommen hatte[8]). Der Rat der Alten, der die Funktionen einer Ersten Kammer hatte, wurde wie der Rat der Fünfhundert partiell erneuert. Seine Mitglieder mußten über 40 Jahre alt sein. Seine Befugnis bestand darin, Gesetzesanträge des Rates der Fünfhundert in toto anzunehmen oder zu verwerfen. Nur mit seiner Zustimmung konnten

[5]) Vincent, Die Entstehung und Bedeutung der Ersten Kammer in modernen europäischen Verfassungen bis zur Julirevolution von 1830, S. 20/21.

[6]) Vincent, a. a. O., S. 33.

[7]) Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, S. 4.

[8]) Zum ersten Male findet sich das Zweikammersystem auf dem europäischen Festland in der polnischen Verfassung vom 3. Mai 1791 (Vincent, a. a. O., S. 29).

die Anträge Gesetzeskraft erlangen. Außerdem hatte der Rat der Alten aus einer ihm vom Rat der Fünfhundert vorgelegten Liste, die 50 Kandidaten aufwies, 5 Direktoren zu wählen. Dieses Direktorium war mit der vollziehenden Gewalt betraut. Die Selbständigkeit des Rates der Alten in gesetzgeberischen Dingen war also ziemlich gering, da das Zustimmungs- und Verwerfungsrecht in toto, das dem englischen Verfassungsrecht entnommen war, die Bedeutung des Rates minderte.

Napoleons Staatsstreich hob die Verfassung von Jahre III auf. Am 22 Frimaire des Jahres VIII (13. Dezember 1799) dekretierte er eine neue Verfassung. Um die Diktatur, die er in Wirklichkeit ausübte, zu verschleiern, umgab er sie mit republikanischen Äußerlichkeiten. Er beließ das Zweikammersystem um des Scheines willen. Der Gang der Gesetzgebung war äußerst kompliziert, da sich vier verschiedene Kollegien in die gesetzgebende Macht teilten. Die Regierung hatte Gesetzesanträge zu stellen, welche sie dem Staatsrat übergab, der sie erörterte oder Abänderungen vorschlug. Drei Mitglieder dieses Staatsrates mußten den Antrag später vor den Kammern verteidigen. Zunächst kam der Antrag zur Erörterung und Abstimmung, aber nicht zur endgültigen Entscheidung vor das Tribunat, das seinerseits drei Mitglieder erwählte, welche vor dem Corps législatif mit den drei Mitgliedern des Staatsrats diskutierten. Darnach hatte das Corps législatif, ohne an der Diskussion teilnehmen zu dürfen, über den Regierungsvorschlag abzustimmen[9]).

Die Frage, ob das Tribunat oder das Corps législatif als Erste Kammer zu bezeichnen ist, bleibt offen.

Ein weiteres Kollegium, der Erhaltungssenat (Sénat conservateur), überwachte die Aufrechterhaltung der Gesetze und hatte über verfassungswidrige Amtshandlungen zu entscheiden.

Aus diesem Erhaltungssenat entwickelte sich nach der Verfassungsänderung von 1802 der napoleonische Senat[10]), der sich aus der von Napoleon gebildeten neuen Aristokratie zusammensetzte. Nach den Bestimmungen des Senatuskonsults vom 18. Mai 1804, durch das sich Napoleon zum erblichen Kaiser der Franzosen erklärte, setzte sich der Senat aus kaiserlichen Prinzen zusammen und Männern, die vom Kaiser in verschiedenartiger Weise ernannt wurden[11]). Die Körperschaften und ihre Befugnisse blieben im wesentlichen die gleichen wie in der Konsularverfassung von 1799.

---

[9]) Lebon, a. a. O., S. 6.

[10]) Seit Senatuskonsult vom 2. und 4. August ist der Name in Senat geändert.

[11]) Treitschke (a a. O., S. 174) bezeichnet diese Kammer als Schulbeispiel für Mißbildungen des Senates, „welcher glänzend nach außen, aus großen Würdenträgern bestand, die unleugbar viel Sachkenntnis besaßen, dem aber jede Unabhängigkeit nach oben fehlte und der eine Servilität ohnegleichen gezeigt hat."

Nach Napoleons Absetzung gab Ludwig XVIII. Frankreich die erste parlamentarische Verfassung, die Charte Constitutionelle vom 4. Juni 1814[12]). Die gesetzgebende Gewalt ruhte in den Händen des Herrenhauses oder Senats (Chambre des Pairs) und des Abgeordnetenhauses (Chambre des Députés). Die persönliche oder erbliche Pairswürde konnte vom König beliebig vielen Personen nach Gutdünken verliehen werden. Diese hatten mit Erreichung des 25. Lebensjahres das Recht an den Sitzungen des Senates teilzunehmen und waren mit 30 Jahren berechtigt ihre Stimme abzugeben. Die Prinzen waren eo ipso Pairs.

Ein Gesetzentwurf wurde nach der Wahl des Königs zuerst der einen oder anderen Kammer vorgelegt, jedoch bestand die wichtige Ausnahmebestimmung, daß Steuergesetze zuerst vor das Abgeordnetenhaus kommen mußten. Dieses Vorrecht der Zweiten Kammer hinsichtlich der Finanzgesetzgebung fand sich damals schon in der englischen Verfassung und in der Verfassung der Vereinigten Staaten und hat auch in dem heutigen französischen Verfassungsrecht Aufnahme gefunden.

Nach seiner Rückkehr von Elba übernahm Napoleon im wesentlichen die Verfassung Ludwigs XVIII. Er übte die gesetzgebende Gewalt mit beiden Kammern aus. Die Mitglieder der Chambre des Pairs ernannte der Kaiser; ihre Würde war erblich.

Nach Napoleons Absetzung trat die Charte Constitutionelle von 1814 wieder in Kraft.

Die Julirevolution von 1830 wirkte sich auch auf die Gestaltung des Senats aus. Durch das Gesetz vom 27. August 1831 wurde die erbliche Pairswürde abgeschafft[13]).

Das Revolutionsjahr 1848 beseitigte die Erste Kammer vollkommen; eine einzige Kammer übte die gesetzgebende Gewalt aus.

Die Verfassung vom 14. Januar 1852, die Louis Napoléon Bonaparte als Präsidenten die vollziehende Gewalt anvertraute, schuf drei große Kollegien, den Staatsrat, die gesetzgebende Kammer und den Senat. Die 150 Mitglieder des letzteren setzten sich zusammen aus Kardinälen, Marschällen, Admiralen und den vom Präsidenten ernannten Senatoren. Die Aufgabe des Senats, dessen Sitzungen geheim waren, bestanden in der Genehmigung der von der gesetzgebenden Kammer durchgeführten Gesetze. Das Recht, sich der Durchführung eines Gesetzes zu widersetzen oder dessen Neuberatung zu verlangen, erhielt der Senat erst durch das Senatuskonsult vom 8. September 1869, das auch die Öffentlichkeit seiner Sitzungen wieder einführte.

---

[12]) Lebon, a. a. O., S. 6 und 7.
[13]) Lebon, a. a. O., S. 8.

Die Verfassung vom 21. Mai 1870 gewährte den Mitgliedern beider Kammern gemeinschaftlich mit der Regierung das Recht der Gesetzesinitiative.

Der Sturz des Kaiserreiches beseitigte diese Verfassung. Die konstituierende Nationalversammlung, welche nach der von der Regierung der „Défense Nationale" wieder in Kraft gesetzten Wahlrechtsordnung von 1849 in allgemeiner direkter Abstimmung gewählt worden war und die nach ihrem ersten Zusammentreten am 13. Febr. 1871 in Weiterführung der nach der Proklamierung der Republik von der Regierung der nationalen Verteidigung übernommenen Regierungsgeschäfte konstituierende Rechte ausübte, hatte auch über die Frage zu entscheiden, ob das Zweikammersystem einer einzigen Kammer vorzuziehen sei. Auf eine Note des Präsidenten Thiers an die Nationalversammlung hin, die Verfassung weiter auszubauen, kam das Gesetz vom 13. März 1873 (Gesetz der Dreißig) zustande, welches unter anderem bestimmte, daß die Nationalversammlung nicht auseinandergehen dürfe, bevor nicht folgende Fragen entschieden seien: die Organisation und die Übertragung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt, der Bestand und die Funktionen einer zweiten Kammer und das Wahlrecht[14]). Mit der Annahme dieses Gesetzes war bereits die Entscheidung zu Gunsten des Zweikammersystems gefallen. Trotzdem sich radikale Gegenströmungen bemerkbar machten, gewann dieses System immer mehr Anhänger[15]), was seine endgültige Aufnahme in das Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1875 herbeiführte, das in § 1, Abs. 1 bestimmt: „Die gesetzgebende Gewalt wird von zwei Kollegien, der Chambre des Députés und dem Senat ausgeübt."

Für die **Schweiz** war die Einführung des Zweikammersystems im Jahre 1848 „ein Sprung ins Dunkle"[16]). Es hat in dem Staatsrecht der Kantone keine Anknüpfungspunkte besessen. Wohl hatten die Franzosen im Jahre 1798, als sie mit ihren Heeren die Schweiz unter ihren Einfluß gebracht hatten, in dem von ihnen errichteten Einheitsstaat der „Helvetischen Republik" eine Erste Kammer geschaffen, die sich von dem französischen Rat der Alten nicht wesentlich unterschied[17]), aber diese in Paris ausgearbeitete und dem Schweizer Volke völlig wesensfremde Verfassung stürzte nach dem Abzug der französischen Truppen in sich zusammen[18]). Wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, so war auch bei Ausarbeitung der Schweizer Verfassung die Erwägung maßgebend, eine organische Verbindung herzustellen zwischen den zentralistisch-unitaristischen Tendenzen

[14]) Lebon, a. a. O., S. 11 u. 12; Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs, S. 10.
[15]) Brie, a. a. O., S. 41
[16]) Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 140.
[17]) Vincent, a. a. O., S. 41.
[18]) Fleiner, a. a. O., S. 2.

und den althergebrachten Ansprüchen der Kantone auf Erhaltung ihrer staatlichen Existenz. Seit 1832, als die durch die französische Julirevolution in der Schweiz ausgelösten liberalen Bewegungen auf eine Stärkung der Zentralgewalt drangen, aber diese Wünsche am heftigen Widerstand einiger Kantone gescheitert waren, rangen diese großen politischen Richtungen miteinander[19]). Den Mittelweg wies die Verfassung der Vereinigten Staaten. Nach ihrem Vorbild wurde durch die Bundesverfassung von 1848, welche den seit 1815 bestehenden Staatenbund durch den Bundesstaat ersetzte, die Bundesversammlung in zwei Kammern gegliedert, in den Nationalrat und in den Ständerat[20]). Die Bundesverfassung von 1874 behielt diese Zweiteilung bei (B. V, Art. 71). Der Nationalrat ist die Vertretung des Volkes des Gesamtstaates, der Ständerat die Vertretung der Einzelstaaten als solcher[21]). Neben diesen Bestrebungen auf Herstellung eines Ausgleichs widerstrebender Richtungen spielte bei der Schaffung der beiden Kammern natürlich auch die praktische Erwägung eine ausschlaggebende Rolle, eine doppelte Prüfung aller Geschäfte herbeizuführen[22]).

Wie in der Schweiz läßt sich das Zweikammersystem in den **Vereinigten Staaten** von Amerika auf politische Notwendigkeiten zurückführen. Bei seiner Einführung handelte es sich nicht um die wissenschaftliche Streitfrage, welchem System der Vorrang zu geben sei, sondern darum, wie man am besten die vorhandenen Interessengegensätze zweier großer Richtungen ausgleichen und einen lebensfähigen Staat schaffen könne. Die kleineren Staaten befürchteten, in der Union eine unbedeutende Rolle zu spielen und setzten alles daran, in den Bundesgewalten eine Vertretung zu erhalten, deren Stärke sich nicht nach ihrer Bevölkerungsziffer richtete, sondern die den einzelnen Staaten als solchen gleiche Rechte gewährte.

Schon der erste kontinentale Kongreß im September 1774 zu Philadelphia hatte beschlossen, daß jede Kolonie e i n e gleichwertige Stimme führen sollte[23]). Denselben Beschluß faßte der zweite Kongreß vom Mai 1775 zu Philadelphia. Ebenso hatten in dem Kongreß des Staatenbundes, der auf den Konföderationsartikeln vom Jahre 1777/78 beruhte, alle Staaten gleiche Rechte.

Die Konvention, die vom 25. Mai bis 17. September 1787 in Philadelphia tagte und die Verfassung schuf, befand sich anfangs in großen Schwierigkeiten. Der Delegierte von Delaware hatte die Instruktion erhalten, darauf zu bestehen, daß nach wie vor jeder Staat

---

[19]) Fleiner, a. a. O., S. 10.
[20]) Ständerat ist Rat der Stände (Stand, état = Staat, Kanton).
[21]) Schollenberger, Bundesverfassung der schweizer. Eidgenossenschaft, Seite 489.
[22]) Fleiner, a. a. O., S. 140.
[23]) Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 5.

eine gleiche Stimme im Bunde führe[24]). Die großen Staaten wollten die absolute Gleichheit verhindern, weil sie glaubten, im Bunde nicht die ihrer größeren Einwohnerzahl entsprechende Bedeutung gesichert zu bekommen, und verlangten ihrerseits eine Vertretung nach ihrer Bevölkerungsziffer.

Nur ein Kompromiß ließ in dieser wenig trostreichen Lage einen Ausweg herbeiführen. Diesen fand man durch Annahme der wahrscheinlich von Madison, dem „Vater der Verfassung" stammenden „Virginia Resolutions"[25]), die eine Koordinierung zweier Kammern vorsahen, von denen die eine, das Repräsentantenhaus, den Charakter des demokratischen Prinzips der Zahl trug, die andere, der Senat, nach föderalistischen Gesichtspunkten aufgebaut war und den einzelnen Staaten als solchen eine gleichmäßige Vertretung gewährte.

Die beiden Häuser bilden den Kongreß.

II. Organisation des Oberhauses.

1. Zusammensetzung.

Der **französische** Senat wird auf dem Wege der indirekten Wahl gebildet. „Die indirekte Wahl war aus dem Wunsche geboren, einen verhältnismäßig konservativen Senat zu haben; gerechtfertigt wurde sie damit, daß sie eine Vertretung des Volkes nicht nach der bloßen Zahl, sondern nach räumlich-gesellschaftlichen Gruppen bringe, von denen jede ihre gemeinschaftlichen Interessen und dadurch eine gemeine Meinung in der Politik habe." (Bryce)[26]).

Die Wahlen sind dreistufig und finden nach Kandidatenlisten („scrutins de liste") statt, die für jedes Departement aufgestellt sind.

In jedem Departement ist ein Wahlkollegium mit der Wahl der Senatoren beauftragt. Dieses besteht seit der Verfassungsrevision von 1884 aus:

1. den Deputierten des Departements,
2. den „Conseillers généraux" (den Mitgliedern des Generalrates[27]),
3. den „Conseillers d'arrondissement" (den Mitgliedern der Arrondissementsräte[28]),
4. einer gewissen Zahl von Delegierten, die in jeder Gemeinde durch den Gemeinderat unter den Wahlberechtigten ernannt werden.

---

[24]) Holst, a. a. O., S. 11.

[25]) Beck, a. a. O., S. 88.

[26]) Moderne Demokratien I, S. 253.

[27]) Der „Conseil général" besteht in jedem Departement und zählt soviele Mitglieder, als das Departement Kantone besitzt.

[28]) Das Organ des dem Departement untergeordneten Arrondissement ist der „Conseil d'arrondissement", der aus mindestens einem Mitglied jedes Kantons und aus mindestens 9 Mitgliedern im ganzen besteht.

Vor der Verfassungsrevision des Jahres 1884 bestand das Wahlkollegium aus den Deputierten, den „Conseillers généraux", den „Conseillers d'arrondissement" und je einem Delegierten aller Gemeinderäte des Departements, unabhängig von der Größe der Gemeinde.

Die Zahl der Senatoren hatte die konstituierende Nationalversammlung auf 300 festgesetzt (Verf. Ges. vom 24. Februar 1875). Von diesen sollten 75 auf Lebenszeit von der Nationalversammlung, nach deren Auflösung vom Senat selbst gewählt werden und unabsetzbar sein; 225 Senatoren waren von den Wahlkollegien in den Departements und den Kolonien auf neun Jahre zu wählen.

Diesen Bestimmungen, die in den §§ 1—7 des Verf.-Ges. vom 24. Februar 1875 enthalten waren, wurde der konstitutionelle Charakter durch § 3 des Gesetzes vom 14. August 1884 entzogen. Das Gesetz vom 9. Dezember 1884 führte die Änderung herbei. Hauptsächlich auf zwei Punkte bezog sich die Neuerung. Während die Zahl der Senatoren unverändert blieb, kam die Unabsetzbarkeit und die Wahl auf Lebenszeit von 75 Senatoren in Wegfall; sämtliche sollten aus den Wahlen der Departements und der Kolonien hervorgehen[29]). Dann berücksichtigte das Gesetz in weit größerem Maße als bisher das Verhältnis zwischen Verteilung der Senatorensitze und Bevölkerungsziffer. Die Zahl der Delegierten der einzelnen Gemeinden in den Wahlkollegien richtete sich nach der Zahl der Gemeinderatsmitglieder. Ein weiterer Ausgleich des bestehenden Mißverhältnisses hinsichtlich der Verteilung der Senatorensitze wurde durch das Gesetz dadurch geschaffen, daß man die freiwerdenden Sitze der lebenslänglichen Senatoren auf die Departements ihrer Einwohnerzahl entsprechend verteilte. Die Delegierten der Gemeinden überwiegen im Senat, den schon Gambetta einen „grand conseil des communes"[30]) genannt hatte.

Die Zahl der Senatoren beträgt heute 314, da nach 1918 aus Elsaß-Lothringen 14 dazu kamen[31]).

Ein besonderes Dekret bestimmt den Tag der Wahl der Delegierten der Gemeinderäte (délégués sénatoriaux). Zwischen dieser Wahl und der Senatorenwahl muß eine Mindestfrist von einem Monat liegen. (Ges. v. 2. Aug. 1875, § 1). Die Wahl der Delegierten und ihrer Stellvertreter erfolgt ohne Debatten und ist geheim. Die Abstimmung findet nach Kandidatenlisten (scrutins de liste) statt, wenn mehrere zu wählen sind[32]). Die beiden ersten Abstimmungen

[29]) Rückwirkende Kraft hatte das Gesetz nicht. Die lebenslänglichen Senatoren verschwanden erst allmählich.

[30]) Brie, a. a. O., S. 50[66].

[31]) Bryce, a. a. O. I, S. 251.

[32]) Ein Gemeinderat von 10 Mitgliedern wählt einen Delegierten und einen Stellvertreter, einer von 12 Mitgliedern zwei Delegierte und einen Stellvertreter usw. (Vgl. Lebon, a. a. O., S. 89).

verlangen absolute Mehrheit, bei einer eventuellen dritten genügt relative. Bei Stimmengleichheit gilt der ältere als gewählt.

Das Mandat eines délégué sénatorial trägt obligatorischen Charakter. Jeder Delegierte ist von Rechts wegen dazu verpflichtet, seine Stimme abzugeben und wird, wenn er sich „ohne rechtsgültige Abhaltung irgendeiner Wahloperation entzieht, oder von seiner Abhaltung seinen Stellvertreter nicht rechtzeitig verständigt", bestraft, ebenso der Stellvertreter, der trotz rechtzeitiger Verständigung nicht an den Wahloperationen teilnimmt. (Organ. Ges. v. 2. Aug. 1875, § 18).

Spätestens acht Tage vor der Wahl stellt der Präfekt das Verzeichnis sämtlicher Senatorenwähler, sowohl der eigens gewählten Delegierten, wie auch derjenigen, die diese Funktion von Rechts wegen ausüben (Deputierte, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement), zusammen. Die Wahlkollegien werden durch ein Dekret des Präsidenten der Republik zusammenberufen. Das Dekret muß den Delegierten eine mindestens sechswöchige Frist gewähren und zugleich den Tag festsetzen, an dem die Gemeinderäte die Wahl vorzunehmen haben (Ges. vom 2. Aug. 1875, § 2).

Über die alle drei Jahre stattfindende teilweise Erneuerung des Senats enthält das Gesetz keine Bestimmungen. Es ist Sache der Regierung, den Termin festzustellen. Dafür hat sie die Verantwortung zu tragen[33]).

Ein einzelner freiwerdender Sitz soll innerhalb drei Monaten neu besetzt werden.

Voraussetzung der W ä h l b a r k e i t in den Senat ist Vollendung des 40. Lebensjahres und Besitz aller politischen und zivilen Rechte.

Für unbedingt unwählbar erklärt sind durch das Gesetz vom 9. Dezember 1884:

1. die Mitglieder von Familien, die jemals in Frankreich geherrscht haben (§ 4, Abs. 2);
2. Angehörige des Heeres zu Wasser und zu Lande, mit Ausnahme der Marschälle und Admirale (§ 5);
3. die unter Konkurs stehenden Personen bis zu ihrer Rehabilitierung (Ges. vom 30. Dezember 1903, § 1).

Das Gesetz vom 9. Dezember 1884 glich die Fälle der bedingten Unwählbarkeit zum Senat denen der Deputierten[34]) an. Es fallen darunter verschiedene höhere, im Gesetz aufgezählte Beamte; diese „können in den Kreisen (arrondissements) oder Kolonien, die gänzlich oder teilweise in ihr Ressort fallen, während der Ausübung ihres

[33]) Lebon, a. a. O., S. 93.

[34]) Zivilrichter, die in ihrem Arrondissement nicht zur Kammer abgeordnet werden können sind jedoch in dem betr. Departement zum Senat wählbar.

Amtes (oder in den ersten sechs Monaten, nachdem sie dieses Amt .. verlassen haben), nicht gewählt werden". Es soll dadurch verhütet werden, daß die kandidierenden Beamten einen Druck auf ihre Wähler ausüben.

Der Wahl eines Deputierten zum Senator steht kein Hindernis im Weg. In diesem Falle hat sich der Gewählte innerhalb einer bestimmten Zeit für eines der beiden Mandate zu entscheiden.

Über die Inkompatibilität, die nicht wie die Unwählbarkeit Nichtigkeit zur Folge hat, sondern den Kandidaten vor die Alternative stellt, entweder sein Amt oder sein Mandat niederzulegen, bestehen dieselben Vorschriften für die Wahlen zu beiden Kammern. Die Gesetze von 1875 brachten ursprünglich keine gemeinsame Regelung. Ein Senator konnte öffentliche Ämter bekleiden. Nur wenige waren ausgenommen (Ges. vom 2. August 1875). §§ 8 und 9 des Ges. vom 30. November 1875, die die prinzipielle Inkompatibilität zwischen einem Sitz in der Deputiertenkammer und der Bekleidung eines staatlich besoldeten Amtes — es gab sehr wenige Ausnahmen — feststellten, wurden durch das Gesetz vom 9. Dezember 1884 als auch für die Senatorenwahlen anwendbar erklärt. Die ausdrückliche Bestimmung des Gesetzes vom 26. Dez. 1887, § 1 lautet: „Bis zur Annahme eines speziellen Gesetzes bezüglich der parlamentarischen Inkompatibilität werden die §§ 8 und 9 des Ges. vom 30. Nov. 1875 auf die Senatorenwahlen angewandt."

Der Ständerat der **Schweiz** besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil (Halbkanton) einen Abgeordneten (B. V. Art. 80). Nach dem Bundesvertrag von 1815 war jeder Kanton in der Tagsatzung, dem Organ des Bundesvereins, nur mit einem Mitglied vertreten. Der Grund der Bestimmung des Art. 80 ist darin zu finden, daß sich die drei Kantone Unterwalden, Basel und Appenzell in zwei Hälften gliedern und man jeder Hälfte eine selbständige Vertretung zubilligen wollte[35]).

Die Art und Weise der Bestellung der Ständeratsmitglieder erfolgt nach kantonalem Recht. Die zwei Abgeordneten der ungeteilten Kantone werden in einem Verfahren gewählt, und zwar findet die Wahl in den meisten Kantonen durch das Volk statt[36]). Nur fünf Kantone machen eine Ausnahme und wählen die Abgeordneten durch den Großen Rat (die Volksvertretung).

Das Wahlrecht steht sämtlichen Schweizer Aktivbürgern zu, die in kantonalen Angelegenheiten wahlberechtigt sind, somit neben Bürgern des Kantons auch kantonsfremden Niedergelassenen, die ihr Stimmrecht aus den Bestimmungen des Bundesrechts her-

[35]) Schollenberger, a. a. O., S. 498.
[36]) Fleiner, a. a. O., S. 156.

leiten, ferner solchen, denen vom Kanton politische Rechte verliehen worden sind[37]).

Die Wählbarkeit wird ebenfalls durch die kantonale Gesetzgebung geregelt. Den Kantonen steht es frei, Geistlichen das passive Wahlrecht zu erteilen[38]) oder es anderen Bürgern zu verweigern.

Die Bestimmungen über die Inkompatibilität stellt teils das eidgenössische, teils das kantonale Recht auf[39]). Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates können nach B. V. Art. 81 nicht zugleich Mitglieder des Ständerats sein; ebenso schließt die Mitgliedschaft des Bundesgerichts (B. V. Art. 108) und des eidgenössischen Versicherungsgerichtes die Mitgliedschaft des Ständerates aus. Durch kantonales Recht kann vorgeschrieben werden, daß die Träger bestimmter kantonaler und eidgenössischer Ämter nicht als Abgeordnete des Kantons in den Ständerat gewählt werden dürfen.

Der Senat der **Vereinigten Staaten** besteht aus je zwei Senatoren jedes Staates (Art. I, § 3). Bei den 48 Partikularstaaten der Union beträgt ihre Zahl 96. Die Wahl der Senatoren fiel bis zum Jahre 1913 den Legislaturen der einzelnen Staaten zu. „Die Zeiten, die Orte und die Art und Weise, Wahlen von Senatoren und Repräsentanten abzuhalten, sollen in jedem Staat durch dessen Legislatur vorgeschrieben werden; aber der Kongreß darf zu jeder Zeit durch Gesetz solche Vorschriften erlassen oder ändern, ausgenommen in Betreff der Orte, an denen die Senatorenwahlen stattfinden sollen." (Art. I, § 4, Ziff. 1). Den Legislaturen war aber bis zum Jahre 1866 vollständig freie Hand gelassen, da der Kongreß von den ihm im obigen Artikel verliehenen Rechten keinen Gebrauch machte. Erst durch das Gesetz vom 25. Juli 1866 regelte er die Senatorenwahlen genau[40]).

Durch die Wahl durch die Legislaturen wollte man eine erlesene Körperschaft von älteren Staatsmännern schaffen, die nicht vom Volk, sondern von Körperschaften gewählt sind, die ihrerseits schon aus auserwählten Leuten bestünden und in der Lage seien, die Besten auszusuchen. Im Laufe der Zeit ergaben sich jedoch wesentliche Nachteile. Es drang Bundespolitik in die Legislaturen ein, die zu Spaltungen nach Parteigesichtspunkten führte, die mit einzelstaatlichen Problemen nichts zu tun hatten. Ferner gab es bittere Kämpfe, die erst nach vielen Monaten eine Einigung zustande kommen ließen. Außerdem ereigneten sich Korruptionsfälle[41]). So wurde der Boden vorbereitet für die Verfassungsänderung des Jahres 1913. Das 17. Amendement übertrug die Wahl auf die Bürger der Einzel-

[37]) Ebenda.

[38]) Von der Wahl zum Nationalrat sind Geistliche nach B. V. Art. 75 ausgeschlossen.

[39]) Fleiner, a. a. O., S. 157.

[40]) Holst, a. a. O., S. 43.

[41]) Bryce, a. a. O., II, S. 66.

staaten in unmittelbarer Abstimmung. Die Wahl findet auf Grund einer allgemeinen Liste, d. h. einer Abstimmung nicht nach Bezirken, sondern im Gesamtstaat statt[42]).

Zum Senat wählbar sind Personen, welche das 30. Lebensjahr vollendet haben, mindestens neun Jahre Bürger der Vereinigten Staaten und zur Zeit der Wahl Einwohner des Staates sind (Art. I, § 2, Ziff. 2). Nach § 2 des 14. Amendements soll niemand Senator sein, der, nachdem er früher als Kongreßmitglied oder als Beamter der Vereinigten Staaten oder als Mitglied einer Staatslegislatur oder als ein Exekutiv- oder richterlicher Beamter eines Einzelstaates eidlich auf die Verfassung der Vereinigten Staaten verpflichtet worden ist, sich in Aufstand oder Empörung gegen dieselben eingelassen oder ihren Feinden Hilfe oder Unterstützung gewährt hat[43]). Eine weitere Bestimmung der Unvereinbarkeit eines Amtes mit der Mitgliedschaft zum Senat findet sich in Art. I, § 6, Ziff. 2. Eine Person, die irgendein Amt in den Vereinigten Staaten einnimmt, kann während ihrer Amtsdauer keinem der beiden Häuser angehören.

2. Mandatsdauer.

Die **französischen** Senatoren werden auf neun Jahre gewählt; alle drei Jahre findet eine Erneuerung zu je einem Drittel statt (Ges. vom 9. Dez. 1884, § 7). Zu diesem Zweck sind die Departements und Kolonien in drei alphabetische Serien (A, B und C) eingeteilt worden. Durch das Los wurde am 29. März 1876 bestimmt, nach welcher Reihenfolge die drei Kategorien zu erneuern seien. Die Serie B ist als erste nach drei Jahren ersetzt worden, die Serie A nach sechs und die Serie C nach neun Jahren. Das Gesetz vom 9. Dez. 1884, § 7 bestätigte diese Bestimmungen[44]).

Die **Schweiz** hat die Vorschriften über die Amtsdauer der Mitglieder des Ständerats der kantonalen Gesetzgebung überlassen[45]). Die Kantone haben jedoch eine Neuwahl anzuordnen, wenn nach B. V. Art. 120 eine Gesamterneuerung der Bundesversammlung stattfindet; in diesem Falle setzt jeder in den Ständerat gewählte Abgeordnete die Amtsdauer seines Vorgängers fort[46]).

In den **Vereinigten Staaten** werden die Senatoren auf sechs Jahre gewählt (Art. I, § 3, Ziff. 1). Der Senat wird partiell erneuert. Mit Ablauf jeder Legislaturperiode — alle zwei Jahre — scheidet ein Drittel der Mitglieder aus. Diese teilweise Neubesetzung hat die Einteilung der Senatoren in drei Klassen bei der Konstituierung der

[42]) Ebenda, S. 20.
[43]) Der Kongreß kann eine derartige Entrechtung aufheben.
[44]) Lebon, a. a. O., S. 88.
[45]) Die meisten Kantone haben diese Amtsdauer auf 3 Jahre festgesetzt, je einer auf 4 und 2 Jahre, mehrere auf ein Jahr (Fleiner, a a. O., S. 57).
[46]) Ebenda.

Bundesregierung (Art. I, § 3, Ziff. 2) notwendig gemacht. Diese Einteilung wurde durch das Los getroffen. Dabei wurde vermieden, daß die beiden Senatoren eines Staates in die gleiche Klasse fielen. Bei Neuaufnahme eines Staates werden seine beiden Senatoren durch das Los verschiedenen Klassen zugeteilt[47]).

III. Rechtliche Stellung der Mitglieder des Oberhauses.

Der juristische Charakter eines Mandates ist nicht der einer Stellvertretung im Rechtssinn. Der Gewählte ist kein Beauftragter und der Wähler kein Auftraggeber. Die Wahl hat nicht die Natur einer Vollmachterteilung; der Gewählte ist Volksvertreter.

In **Frankreich** bestimmte bereits die Verfassung des Jahres 1791: „Die Vertreter irgendeines Departements sind Vertreter der ganzen Nation und nicht des Departements und sie können keine Spezialmandate erhalten." § 13 des organischen Gesetzes vom 30. Nov. 1875 erklärt ausdrücklich „jedes imperative Mandat" für nichtig. Diese Bestimmung hat durch § 27 des organischen Gesetzes vom 2. August 1875, das für beide Kammern die gleichen Wahlvorschriften schafft, soweit diese nicht gegen spezielle Vorschriften einer jeden verstoßen, auch für den Senat Gültigkeit. Der Gewählte vertritt nicht den Bezirk, in dem er gewählt ist, sondern das ganze Volk.

Die Abgeordneten beider französischer Kammern erhalten für ihre Tätigkeit eine Entschädigung, die sie seit 1879 vom Tage der Wahl bis zu dem der Invalidierung zu beanspruchen haben. Im Gegensatz zu den Deputierten durften die Senatoren, die ein mit ihrem Mandat vereinbartes Amt bekleiden, früher außer ihrer parlamentarischen Entschädigung gleichzeitig den Amtsgehalt beziehen. Diese Ungleichheit wurde im Jahre 1903 beseitigt[48]). Wenn die parlamentarische Entschädigung höher ist als die mit dem von dem Parlamentsmitglied bekleideten Amt verknüpfte Besoldung, so wird diese Besoldung während der Mandatsdauer des betreffenden Beamten im ganzen zu Gunsten des „Trésor" (Schatzamtes) zurückbehalten. Übersteigt dagegen der Gehalt die parlamentarische Entschädigung, so erhält der Beamte während seiner Mandatsdauer nur denjenigen Teil seines Gehaltes, welcher die Differenz zwischen Besoldung und Entschädigung ausmacht (Ges. vom 16. Februar 1872, §§ 2 und 3).

Die Immunität[49]) der Parlamentsmitglieder äußert sich einerseits in der Unverantwortlichkeit für Reden und Abstimmungen.

---

[47]) Holst, a. a. O., S. 39/40.

[48]) Lebon, a. a. O., S. 105.

[49]) Das Prinzip der Immunität, das aus England stammt und nach der Revolution von 1688 anerkannt wurde, ist zuerst in dem Dekret der Nationalversammlung vom 23. Juni 1789 zum Ausdruck gekommen. Alle späteren Verfassungen haben es übernommen.

andererseits in der Unantastbarkeit den Gerichten gegenüber. Kein Mitglied der einen oder anderen Kammer darf wegen seiner Abstimmung und der in Ausübung seines Mandates gehaltenen Reden verfolgt werden (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 13)[50]. Kein Mitglied der einen oder anderen Kammer darf während der Session wegen Vergehen oder Verbrechen ohne Genehmigung der Kammer, der es angehört, verfolgt oder verhaftet werden, mit Ausnahme jedoch der Fälle, wo es in flagranti betroffen werden sollte (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 14, Abs. 1). Die gerichtliche Immunität erstreckt sich nur auf Verbrechen und Vergehen. Ein Volksvertreter kann „en simple police" (polizeilich) verfolgt werden[51]. Die Unantastbarkeit beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem er durch die Zählungskommission für gewählt erklärt wird[52]. In den in § 14 vorgesehenen Fällen sind die Gesuche um Genehmigung zur Einleitung von Verfolgungen gegen Deputierte oder Senatoren an den Präsidenten des Hauses zu richten. Die Gesuche werden von den Büros geprüft. Die Entscheidung darüber auf Grund des Berichtes einer speziellen Kommission steht der Versammlung zu[53].

Auf Verlangen der einen oder anderen Kammer wird die Haft oder die Verfolgung gegen ein Mitglied der betreffenden Kammer während oder für die ganze Dauer der Session aufgehoben (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 14, Abs. 2).

Die Abgeordneten sind ferner durch § 31 des Ges. vom 29. Juli 1881 vor Verleumdungen, die durch die Presse oder sonstige Veröffentlichungsorgane begangen sind, und die mit Strafen belegt werden, geschützt.

Die Disziplinarstrafen, welche für Verletzung der Geschäftsordnung verhängt werden und gegen welche es keine Berufung gibt, bestehen in beiden Kammern aus: einfachem Ordnungsruf, Ordnungsruf mit Eintragung in das Protokoll, einfacher Zensur, Zensur mit temporärer Ausschließung von den Sitzungen. Der Ausschluß eines Senators darf für drei Sitzungen ausgesprochen werden[54].

Die **schweizerische** Bundesverfassung kennt ebenfalls kein imperatives Mandat. „Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen" (B. V. Art. 91). Die Ständeratsmitglieder bleiben also nach der Wahl von dem Kanton, der sie wählte, ebenso wie die Nationalratsmitglieder von ihren Wählern, unabhängig. Sie leiten ihre Kompetenzen unmittelbar aus der Verfassung ab.

---

[50]) Ergänzt wurde diese Bestimmung durch § 41, Abs. 1, des Ges. vom 29. Juli 1881 (über die Presse).

[51]) Die Übertretung muß aber in einer materiell festgesetzten Tatsache bestehen.

[52]) Lebon, a. a. O., S. 109.

[53]) Ebenda, S. 110.

[54]) Lebon, a. a. O., S. 99.

Durch eine Reihe von Vorschriften ist ihnen parlamentarische Immunität gewährleistet. Die Mitglieder beider Räte sind für ihr Votum[55]) in der Behörde nicht verantwortlich und es kann nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden (B. G. über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850, Art. I, Abs. 2)[56]). Es ist also in diesen Fällen weder zivil- noch strafrechtliche Belangung, noch disziplinarische Maßregelung möglich.

Während der Sessionsdauer darf gegen kein Mitglied der Bundesversammlung ohne Zustimmung des Rats, dem das Mitglied angehört, eine Strafuntersuchung wegen eines Verbrechens oder Vergehens, das sich nicht auf seine amtliche Tätigkeit bezieht, erhoben noch eine Verhaftung zu Untersuchungszwecken vorgenommen werden („Garantiegesetz", Art. 1 und 2). Polizeiübertretungen von seiten der Abgeordneten können bestraft werden.

Durch diese Bestimmungen soll den Abgeordneten, wie in Frankreich, Schutz vor politisch tendenziösen Strafverfolgungen gewährt werden. Diese Gefahr besteht nicht bei Ertappung des Abgeordneten in flagranti, weshalb ähnlich den französischen Vorschriften diese Ausnahmebestimmungen hier unwirksam sind. (Leg. cit. Art. 2.) Eine vor Sessionsbeginn erhobene Strafuntersuchung geht weiter[57]).

Werden Mitglieder eines der Räte eines Verbrechens oder Vergehens beschuldigt, das sich auf ihre amtliche Stellung bezieht, so ist gerichtliche Verfolgung nur mit Beschluß der Bundesversammlung möglich. Dem Rat, dem das Mitglied angehört, steht die Priorität der Behandlung zu (Eidgen. Verantwortlichkeitsges. von 1850, Art. 17)[58]). Bei Eröffnung des Strafverfahrens beurteilt das Bundesgericht den Straffall (B. V. Art. 112, Ziff. 4).

Wer an einem Mitglied der Bundesversammlung wegen einer amtlichen Handlung tätlich Rache nimmt oder es beschimpft oder es an der Ausübung seiner Obliegenheiten zu hindern versucht, wird bestraft[59]).

Verbrechen, welche gegen Mitglieder der Bundesversammlung, die sich „im wirklichen Dienst des Bundes befinden", begangen werden, werden vom Bundesgericht abgeurteilt („Garantieges.", Art. 4, Abs. 2).

Die Mitglieder der Bundesversammlung dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen noch Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen (B. V. Art. 12, Abs. 1 und 2). Die Abgeordneten sollen in keiner Weise vom Auslande abhängig sein.

[55]) Der Ausdruck „Votum" schließt neben Stimmabgabe auch Äußerungen mit ein.

[56]) Fleiner, a. a. O., S. 159.

[57]) Fleiner, a. a. O., S. 160.

[58]) Fleiner, a. a. O., S. 161/162.

[59]) Ebenda.

Die Mitglieder des Ständerates werden von den Kantonen für die Teilnahme an den Sitzungen (Sessionen) entschädigt (B. V. Art. 83)[60]). Während der Dauer der Sitzungen sind sie wie die Mitglieder des Nationalrates vom militärischen Instruktionsdienst befreit[61]).

Das schärfste Disziplinarmittel des Präsidenten gegenüber Mitgliedern des Ständerats, welche den parlamentarischen Anstand verletzen, bildet der „Ordnungsruf" (Geschäftsreglement Art. 13 und 49)[62]).

In den **Vereinigten Staaten** von Nordamerika ergab sich die merkwürdige Erscheinung, daß die Legislaturen, ohne daß eine verfassungsrechtliche Bindung vorlag, die Senatoren des Staats häufig in der Form von Resolutionen „instruierten", wie sie zu bestimmten Fragen Stellung nehmen sollten, und dieses Recht wurde von den Senatoren früher oft anerkannt[63]). Doch dieses angebliche Instruktionsrecht war nicht nur außerkonstitutionell, sondern verfassungswidrig. Die Kompetenzen der Senatoren wurzeln in der Verfassung, welche auch die Dauer des Mandates festsetzt. Die Senatoren sind gleichrechtige Vertreter ihres Staates. Art. I, § 3, Ziff. 1 der Verfassung bestimmt: „Jeder Senator soll eine Stimme haben." Jeder hat also nach eigener Überzeugung zu stimmen. Die Wählerschaft spielt nur die Rolle eines Kreationsorgans.

Den Mitgliedern des Kongresses ist weitestgehende Immunität durch die Verfassung gewährleistet. Sie „sollen um keiner Ursache willen — Hochverrat, Felonie und Friedensbruch ausgenommen — während sie der Sitzung ihrer respektiven Häuser anwohnen, verhaftet[64]) werden, und sie sollen für keine Rede oder Debatte[64]) in einem der beiden Häuser an irgendeinem anderen Ort zur Verantwortung gezogen werden." (Art. I, § 6, Ziff. 1).

Jedes Haus ist berechtigt, seine Mitglieder wegen ungehörigen Betragens zu strafen und mit einer Zweidrittelmajorität auszuschließen (Art. I, § 5, Ziff. 2).

Für ihre Tätigkeit erhalten die Kongreßmitglieder eine Vergütung (Art. I, § 6, Ziff. 1).

---

[60]) Die Kantone gewähren Tagegelder (Fleiner, a. a. O., S. 158).

[61]) Ebenda, S. 159.

[62]) Ebenda, S. 158[20].

[63]) Holst, a. a. O., S. 43.

[64]) Die Worte „verhaftet" und „Rede oder Debatte" bedürfen in diesem Zusammenhang weitester Auslegung. Sie umfassen z. B. Vorladung als Zeugen bezw. Abstimmungen, Berichte und jede offizielle Handlung als Mitglied eines Hauses.

IV. Geschäftsgang des Oberhauses.

Der Sitz des **französischen** Senates ist seit 3. November 1879 Paris[65]). Der Senat soll, wie die Deputiertenkammer, jährlich eine mindestens fünfmonatige Session abhalten (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 1, Abs. 2). Neben diesen ordentlichen Sessionen sind auch außerordentliche vorgesehen.

Die Vorschriften hierin sind für beide Kammern im wesentlichen die gleichen.

Die ordentliche Session beginnt am zweiten Dienstag im Januar jedes Jahres. Die Senatoren und Deputierten werden durch Vorladungsschreiben („lettres de convocation") zu diesem Zeitpunkt geladen. Der Präsident der Republik kann einen früheren Zeitpunkt bestimmen, nicht aber einen späteren[66]).

Die fünfmonatige Dauer der Session kann durch die Regierung nicht verkürzt werden (außer im Falle der Auflösung), dagegen steht der längeren Dauer kein Hindernis entgegen. Nach den Gesetzen von 1875 hat der Präsident der Republik die Session durch ein Dekret für geschlossen zu erklären[67]). Die Kammern können durch den Präsidenten während der ordentlichen Session vertagt, d. h. auf bestimmte Zeit unterbrochen werden, was während einer Session aber nur zweimal und jedesmal längstens für die Dauer eines Monats statthaft ist. Die Zwischenzeit wird nicht gerechnet. Dagegen werden die Ferien, die sich die Kammern selbst auch ohne Zustimmung des Präsidenten geben können, eingerechnet.

Dem Präsidenten der Republik kommt das Recht zu, die Kammern zu außerordentlichen Sessionen zu berufen, was alljährlich im Oktober oder November geschieht. Dieses Recht der außerordentlichen Berufung wird zur Pflicht, wenn eine absolute Mehrheit einer Kammer es verlangt (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 2, Abs. 1).

Außerordentliche Sessionen müssen außerdem stattfinden:

1. wenn der Tod oder die Demission des Präsidenten der Republik zu einer Zeit, wo keine Session abgehalten wird, eintritt; dann versammeln sich die Kammern von Rechts wegen unverzüglich Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 3, Abs. 3).
2. Wenn der Präsident der Republik beide Kammern nicht spätestens einen Monat vor Ablauf seiner Amtszeit zu vereinter Sitzung als Nationalversammlung beruft, damit sie zur Wahl eines neuen Präsidenten schreiten können, so treten beide Kammern von Rechts wegen 14 Tage vor Ablauf der Amtsdauer des Präsidenten zusammen.

---

[65]) Bis zu dieser Zeit tagte er wie die Deputiertenkammer in Versailles.
[66]) Lebon, a. a. O., S. 96 ff.
[67]) In der Praxis setzt der Präsident den Schlußtermin im Einverständnis mit den Kammern fest.

3. Endlich treten die vertagten Kammern innerhalb zweier Tage zusammen, falls durch ein Dekret des Präsidenten der Belagerungszustand zur Verhütung einer drohenden Gefahr, durch Aufstand oder Krieg verhängt wird (Ges. vom 3. April 1873, § 2).

In diesen Fällen beginnt und endigt die Session der einen Kammer zur selben Zeit wie die der anderen (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, §§ 1 und 2).

Bei Auflösung der Deputiertenkammer muß der Senat seine Sitzungen bis zum Zusammentritt der neuen Kammer unterbrechen. „Jede Sitzung einer der Kammern, welche außer der gemeinsamen Sessionszeit stattfinden sollte, ist ungesetzlich und vom rechtlichen Standpunkt nichtig" (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 4).

Der Senat tagt ausnahmsweise allein in zwei Fällen:

1. Sollte die Präsidentschaft der Republik zu einer Zeit vakant werden, wo die Abgeordnetenkammer aufgelöst sein sollte, so müßten die Wahlkollegien sofort zusammenberufen werden und der Senat rechtskräftig zusammentreten (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 3, Abs. 4); jedoch wäre es dem Senat in diesem Falle untersagt, gesetzgeberische Tätigkeit auszuüben. Er könnte nur den provisorisch mit der Exekutivgewalt betrauten Ministerrat überwachen.
2. Der Senat tritt allein zusammen, wenn er als Gerichtshof fungiert; in diesem Falle sind seine Funktionen ausschließlich richterliche (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 4).

Die gesetzmäßige Konstituierung ist erfolgt, wenn das Präsidium gebildet ist.

In der ersten Sitzung einer ordentlichen Session führt der älteste Senator, unterstützt von den sechs jüngsten, die als Sekretäre fungieren, das Präsidium. Ein provisorisches Präsidium kann gewählt werden, wenn mindestens ein Mitglied mehr als die Hälfte der Senatoren anwesend ist. Nach dem Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 11, Abs. 1 wird das endgültige Präsidium alljährlich am Anfang der ordentlichen Session für die ganze Dauer dieser Session und für etwaige außerordentliche Sessionen, welche vor der nächsten ordentlichen stattfinden sollen, gewählt.

Das Präsidium besteht aus einem Präsidenten, vier Vizepräsidenten, acht Sekretären und zwei Quästoren.

Die Wahl derselben ist öffentlich, die Abstimmung geheim.

Der Präsident erklärt nach vollzogener Bildung des Präsidiums die Kammer für gesetzlich konstituiert. Es ist seine Sache, den Präsidenten der anderen Kammer und den Präsidenten der Republik davon in Kenntnis zu setzen.

Einige wichtigere Vorschriften, die für beide Kammern in gleicher Weise gelten und im Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, §§ 5 und 11 enthalten sind, sind folgende: Öffentlichkeit der Sitzungen, Bildung der geheimen Kommissionen, Amtsdauer der Präsidien der Kam-

mern, Funktionen des Senatspräsidenten im Falle der vereinigten Sitzung des Senats und der Deputiertenkammer als Nationalversammlung.

Die übrigen Regeln sind in der Geschäftsordnung enthalten, die im Falle der Annahme für alle Mitglieder obligatorisch ist und deren Anwendung dem Präsidenten obliegt.

Die Geschäftsordnung des Senates wurde am 10. Juni 1876 angenommen; sie hat mehrmalige Änderungen erfahren.

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen kann in bestimmten Fällen, namentlich wenn es sich um Fragen der nationalen Verteidigung handelt, durchbrochen werden und jede Kammer kann sich auf Antrag zu einem geheimen Komitee konstruieren. Dieser Antrag muß im Senat von fünf Mitgliedern unterzeichnet sein. Später entscheidet die Kammer bei absoluter Mehrheit, ob dieselbe Frage in öffentlicher Sitzung erörtert werden soll (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 5, Abs. 2).

Die Prüfung der Mandate erfolgt durch jede Kammer selbst. Dieses traditionelle Recht haben die französischen gesetzgebenden Körperschaften seit 1789 für sich in Anspruch genommen und in sämtlichen Verfassungen, zuerst in der des Jahres 1791, anerkannt bekommen[68]). Auch das Verf.-Ges. vom 15. Juli 1875 bestimmte in seinem § 10: „Jede Kammer hat über die Wählbarkeit ihrer Mitglieder und über die Gesetzmäßigkeit ihrer Erwählung zu entscheiden." Gegen die Entscheidung der Kammer, die keiner Begründung bedarf, ist keine Berufung zulässig[69]).

Ein anderes Recht jeder Kammer, das sich weder aus der Verfassung noch aus den Gesetzen ableiten läßt, sondern lediglich eine Folge der allgemeinen Machtbefugnisse ist, ist das der parlamentarischen Enqueten. Nach parlamentarischem Usus werden diese durch einfache Resolutionen beschlossen und beziehen sich auf bestimmte Tatsachen oder auf eine Gesamtheit von Tatsachen über alle das Land interessierenden Fragen, so Aufdeckung von administrativen Mißbräuchen oder Einziehung von Auskünften über ökonomische oder politische Fragen, die für das Parlament wichtig sind, oder über streitige Wahlen von Abgeordneten[70]).

In der **Schweiz** bestehen in beiden Räten gemeinsame Grundsätze für die Geschäftsbehandlung.

Die beiden Räte versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage (B. V. Art. 86, Abs. 1). Da sich allmählich ein Bedürfnis nach zwei

[68]) Lebon, a. a. O., S. 102.

[69]) Die Kammern treten hier zugleich als Richter und Partei auf; es kommt vor, daß die Mehrheit einen politischen Gegner invalidiert.

[70]) Lebon, a. a. O., S. 103.

ordentlichen Sitzungen herausstellte, zerlegte man, um eine Änderung der Bundesverfassung zu vermeiden[71]), die eine ordentliche Sitzung in zwei Abteilungen, deren erste am ersten Montag des Dezember, die zweite am ersten Montag des Juni im folgenden Jahr beginnt[72]).

Außerordentlich werden die Räte einberufen durch Beschluß des Bundesrats, oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrats oder fünf Kantone es verlangen (B. V Art. 86, Abs. 2). Als Legislaturperiode zählt der Zeitraum von drei Jahren, für welchen die Mitglieder des Nationalrates gewählt sind. Eine vorzeitige Auflösung der beiden Räte findet nur statt, wenn die Totalrevision der Bundesverfassung vom Volke angeordnet wird. In diesem Falle sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen (B. V Art. 120).

Beide Räte tagen gleichzeitig. Keiner der beiden kann sich auflösen oder vertagen ohne die Zustimmung des anderen (B. G. über den Geschäftsverkehr, Art. 16, Abs. 1)[73]).

Die Sitzungen beider Räte sind in der Regel öffentlich (B. V. Art. 94).

Jeder Rat verhandelt nach Vorschrift seines Geschäftsreglements[74]). Nach B. V. Art. 101 haben die Mitglieder des Bundesrates bei den Verhandlungen der beiden Abteilungen der Bundesversammlung beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.

Der Ständerat konstituiert sich selbst. Das Recht der Wahlprüfung steht ihm nicht zu. Seine Befugnisse nach dieser Richtung beschränken sich auf eine formelle Prüfung der Ernennungsurkunden seiner Mitglieder[75]).

Der Ständerat wählt für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung aus seiner Mitte einen Präsidenten oder Vizepräsidenten (B. V. Art. 82, Abs. 1) und bestellt sein Büro, das aus Präsident, Vizepräsident und den zwei Stimmenzählern besteht (Geschäftsreglement, Art. 11 und 12). In der Regel weist er alle Geschäfte zur Vorberatung an Kommissionen aus seiner Mitte[76]). Diskussionssprachen sind die drei Nationalsprachen (B. V. Art. 116).

---

[71]) Schollenberger, a. a. O., S. 518.

[72]) Bei vorliegendem Bedürfnis können die Räte vor Beendigung der Session durch Beschluß Vertagung auf einen bestimmten Termin anordnen. Die eine Abteilung wird dadurch „fortgesetzt". Die Bundesversammlung kann sich auf diese Weise drei- bis viermal im Jahre versammeln.

[73]) Fleiner, a. a. O., S. 175.

[74]) Ebenda, S. 176.

[75]) Ebenda, S. 157 ff.

[76]) Neben ständigen Kommissionen bestehen Kommissionen, die von Fall zu Fall gewählt werden.

Für den Kongreß der **Vereinigten Staaten** bestimmt Art. I, § 4, Ziff. 2: „Der Kongreß soll sich wenigstens einmal in jedem Jahre versammeln und dieser Zusammentritt soll am ersten Montag im Dezember stattfinden, außer wenn er durch Gesetz ein anderes Datum bestimmt." Dem Präsidenten steht es frei, beide Häuser oder eines derselben bei außerordentlichen Veranlassungen einzuberufen, außerdem kann er sie, wenn keine Einigung hinsichtlich der Zeit der Vertagung zustandekommen kann, bis zu der ihm geeignet erscheinenden Zeit vertagen (Art. II, § 3, Ziff. 2).

Keines der Häuser kann von sich aus eine Session beendigen. Während der Dauer des Kongresses soll sich kein Haus ohne die Zustimmung des andern auf mehr als drei Tage oder nach einem andern Ort als dem vertagen, in dem beide Häuser tagen (Art. I, § 5, Ziff. 4).

Von dem Vollzug einer förmlichen Organisation wie in andern Staaten kann bezüglich des Senates nur in beschränktem Sinne gesprochen werden, da „der Vizepräsident der Vereinigten Staaten Präsident des Senates sein soll" (Art. I, § 3, Ziff. 4) und der Senat nur für den Fall „der Abwesenheit des Vizepräsidenten oder wenn er das Amt eines Präsidenten der Vereinigten Staaten ausübt, seine anderen Beamten und auch einen Präsidenten pro tempore wählen soll." (Art. I, § 3, Ziff. 5). Der Vizepräsident hat im Senat kein Stimmrecht. Nur wenn Stimmengleichheit eintritt, gibt seine Stimme den Ausschlag (Art. I, § 3, Ziff. 4).

Jedes Haus ist Richter über die Gültigkeit der Wahlen, Wahlprotokolle und Qualifikationen seiner einzelnen Mitglieder und die Majorität eines jeden soll zur Beschlußfähigkeit genügen (Art. I, § 5, Ziff. 1). Jedes Haus kann ferner seine Geschäftsordnung feststellen (Art. I, § 5, Ziff. 2) und soll ein Journal über seine Verhandlungen führen, das mit Ausnahme derjenigen Teile, welche nach freiem Ermessen der Versammlung Geheimhaltung erfordern, von Zeit zu Zeit veröffentlicht werden soll (Art. I, § 5, Ziff. 3).

Über die Frage der Öffentlichkeit äußert sich die Verfassung nicht. Die Öffentlichkeit soll offenbar die Regel sein und es soll dem Urteil des Hauses überlassen sein, wann diese auszuschließen sei. Die Sitzungen des Senates waren bis zum 20. Februar 1794 geheim, seitdem sind nur die Exekutivsitzungen, in denen der Senat als Beirat und Kontrollgewalt der Exekutive handelt, nicht öffentlich[77]).

---

[77]) Holst, a. a. O., S. 59.

V. Funktionen des Oberhauses.

1. Gesetzgeberische Funktionen.

a) Bei gewöhnlichen Gesetzen.

Die Gesetzgebungsgewalt des Senates ist in **Frankreich** der der Deputiertenkammer, mit Ausnahme der Finanzgesetze, gleich.

Den Mitgliedern des Senats kommt zugleich mit denen der Deputiertenkammer und dem Präsidenten der Republik nach dem Verf.-Gesetz vom 25. Februar 1875, § 3, Abs. 1 das Recht zu, die Initiative zu neuen Gesetzen zu ergreifen.

Gesetzesvorlagen[78]), die im Namen der Regierung vorgebracht werden, müssen nach vorhergehender Begründung und nach Unterzeichnung durch den Präsidenten der Republik entweder dem Präsidium des Senats oder dem der Deputiertenkammer von einem Minister oder einem als sein Vertreter funktionierenden Unterstaatssekretär vorgelegt werden, worauf sie der mit ihrer Bearbeitung beauftragten Kommission überwiesen werden, welche auch der Kammer darüber zu referieren hat[79]).

Die nach bestimmten Vorschriften ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe gehen dem Präsidenten der Kammer zu, der diese binnen 24 Stunden davon in Kenntnis setzt. Falls keine Dringlichkeit oder die Zuständigkeit einer ständigen Kommission gegeben ist, werden sie zunächst an die „Commission d'initiative parlementaire" weitergegeben, die sich mit der Frage der Nützlichkeit und Zeitgemäßheit zu befassen hat. Nach ihrem Bericht, der im Senat binnen 20, in der Deputiertenkammer binnen 15 Tagen abzugeben ist, wird in der Kammer über die Frage der Berücksichtigung beraten. Wenn diese bejaht wird, wird der Antrag den Büros übergeben. Im Falle der Verneinung ist die Wiedereinreichung desselben Antrags vor Ablauf von sechs Monaten ausgeschlossen.

Für die Einbringung eines Amendements, das auf Änderung des Textes eines der Kammer bereits eingereichten Gesetzesprojektes geht, gelten mildere Vorschriften als für Gesetzesprojekte. Auch nicht validierten Mitgliedern ist es nach der Geschäftsordnung beider Kammern gestattet, Amendements einzureichen. Gewisse Anträge können nicht in Gestalt eines Amendements zum Budget vorgebracht werden. Die Beantragung eines Amendements ist zulässig, bis das Haus über die betreffende Frage entschieden hat. Abgelehnte Amendements dürfen nach Änderung des Wortlautes wieder eingebracht werden. Die Amendements dürfen den Verfassungsgesetzen nicht widersprechen.

---

[78]) Man spricht von Gesetzesvorlagen, wenn die Initiative von der vollziehenden Gewalt, von Gesetzesentwürfen, wenn sie von einem Parlamentsmitglied ausgeht.

[79]) Lebon, a. a. O., S. 112.

Jede Kammer ist in Büros geteilt[80]). Diese Einrichtung besteht bereits seit 1789 und hat sich seit 1814 in sämtlichen Verfassungen erhalten.

Der Senat besitzt neun Büros. Die Verteilung der Abgeordneten in die einzelnen Büros geschieht durch das Los. Es ist üblich, alle Monate die Zusammensetzung der Büros zu ändern, ohne daß hierfür eine gesetzliche Regelung eingreift.

Die Leitung der Büros liegt in den Händen eines Vorsitzenden, der von einem Sekretär unterstützt wird; beide gehen aus geheimen Wahlen, bei denen absolute Stimmenmehrheit entscheidet, hervor.

Die Büros bearbeiten Gesetzesvorlagen und -entwürfe. Die Tagesordnung bestimmt die Kammer.

Die Büros stellen einen oder mehrere Kommissare auf, die auch von der Kammer selbst ernannt werden können.

Den Kommissionen obliegt die tatsächliche Ausarbeitung der Gesetze[81]). Im Senat haben die Kommissionen in der Regel nur ein einziges Gesetzesprojekt zu bearbeiten, nach dessen Erledigung ihre Befugnisse beendet sind. Ständige Kommissionen mit speziellen Funktionen besitzt nur die Deputiertenkammer.

Der Senat hat wie die Deputiertenkammer jeden Monat beim Bürowechsel vier Kommissionen zu wählen:

1. die „Commission d'initiative parlementaire", welche die einlaufenden Gesetzesentwürfe zu prüfen und zu begutachten hat, wieweit sie zu berücksichtigen sind;
2. die „Commission des intérêts communaux et départementaux". Diese hat sich mit der Prüfung der Gesetzesprojekte, welche die Lokalverhältnisse betreffen, zu befassen;
3. die „Commission des pétitions" hat sich darüber zu äußern, ob den eingegangenen Petitionen stattgegeben werden soll;
4. die „Commission des congés" prüft die Urlaubsgesuche.

In den Kommissionssitzungen, welche einen Vorsitzenden und einen Sekretär wählen, können die Abgeordneten, die Entwürfe oder Amendements eingebracht haben, gehört werden; sie können auch ex officio geladen werden. Zuerst findet eine Generaldebatte statt; es folgt dann die Erörterung der einzelnen Punkte. Diskussion und Änderung ist zulässig. Bei Stimmengleichheit gilt das Projekt als abgelehnt.

Ein Berichterstatter setzt dann die Kammer von dem Ergebnis der Arbeiten und dem von der Kommission angenommenen Wortlaut in Kenntnis. Die Berichte über Gesetzesvorlagen und -entwürfe gehen dem Präsidium der Kammer in öffentlicher Sitzung zu.

Die Aufgabe einer speziellen Kommission erstreckt sich auf die Bearbeitung der ihr von der Kammer überwiesenen Gesetzesvorlagen

---

[80]) Lebon, a. a. O., S. 113. [81]) Ebenda, S. 114.

und -entwürfe. Die Kammer kann ihr aber noch weitere Projekte zuweisen. Die Befugnisse einer speziellen Kommission sind erst mit der Entscheidung über die in Frage kommenden Projekte in der Kammer beendet, nicht mit Ende der Session.

Bei dem durch die Partialwahl bedingten Ausscheiden einzelner Senatoren ernennt das zuständige Büro neue Kommissare; manchmal wählt der Senat die Kommissionen im ganzen neu.

Die wichtigste aller Kommissionen ist die Budget-Kommission, die im Senat aus 27 Mitgliedern besteht und sich wieder in Subkommissionen gliedert[82]). Diese Kommission stellt spezielle Berichterstatter für die einzelnen Ministerien und einen Hauptberichterstatter („Rapporteur général") auf. Letzterer behandelt auf Grund der von der Kommission oder Kammer angenommenen Beschlüsse die ganze Budgetfrage und beteiligt sich an der Debatte über das Einkommengesetz.

Der Budgetkommission obliegt neben Einkommen- und Ausgabengesetzen die Prüfung aller mit Kreditfragen zusammenhängenden Gesetze, außerdem Gesuche um außerordentliche und Ergänzungskredite, welche sich auf laufende, geschlossene oder verjährte Perioden beziehen. Gesetzesvorlagen, die die beiden letzteren betreffen, kann die Kammer einer speziellen Kommission zuteilen.

Beschlüsse der Budgetkommission über Gesetzesanträge und -vorlagen binden die Kammer keineswegs, sie werden lediglich als Meinungsäußerung gewertet.

Die Tagesordnung jeder Sitzung wird am Schluß der vorhergehenden auf Antrag des Präsidenten festgesetzt, sie kann jedoch während der D e b a t t e geändert werden; außerdem kann jeder Abgeordnete einen von ihm für dringend erachteten Fall auf die Tagesordnung setzen lassen[83]).

Nur in dringenden Fällen können Berichte der Kommissionen früher als 24 Stunden nach der Verteilung auf die Tagesordnung kommen. Jeder Gesetzesentwurf oder jede Vorlage wird, außer in dringenden Fällen, in zwei Lesungen in jeder Kammer behandelt. Die zweite ist nicht obligatorisch und muß ausdrücklich angesetzt werden; sie darf nicht vor fünf Tagen nach der ersten stattfinden. Wird die zweite Lesung abgelehnt, so gilt das Projekt als abgelehnt.

Bei verschiedenen Gesetzen, wie Einnahmen- und Ausgaben-Budget, Rechnungsgesetzen, Vorlagen betreffend spezielle Kredite, genügt auf Grund ihres dringenden Charakters und als Ausnahme e i n e Lesung.

Zuerst findet eine Generaldebatte über das gesamte vorliegende Gesetz statt; dann wird darüber abgestimmt, ob der Eintritt in die Diskussion über die einzelnen Punkte erfolgen soll. Die Verneinung

[82]) Lebon, a. a. O., S. 115.
[83]) Lebon, a. a. O., S. 116.

gilt als Ablehnung des Gesetzesprojektes, bei Annahme steht jeder Punkt einzeln zur Debatte und Abstimmung. Darnach wird abgestimmt, ob eine zweite Lesung stattfinden soll.

Die zweite Lesung wird in der Weise getätigt, daß zuerst über die einzelnen Punkte debattiert, dann der Entwurf in seiner Gesamtheit zur Abstimmung gelangt.

Amendements können während jeder Lesung von allen Abgeordneten eingebracht werden.

Eine Abstimmung im Senat wie in der Deputiertenkammer kann nur dann vorgenommen werden, wenn eine bestimmte Zahl von Abgeordneten anwesend ist[84]). Diese Zahl, „quorum" genannt, besteht nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen aus der Hälfte und einem Abgeordneten mehr. Die Einhaltung dieser Bestimmungen zu überwachen ist Sache des Präsidiums.

Wenn die Beschlußfähigkeit des Hauses nicht vorhanden ist, wird die Debatte vertagt. In der nächsten Sitzung gilt das Haus auch dann als beschlußfähig, wenn die zur Beschlußfähigkeit für eine gewöhnliche Sitzung verlangte Zahl von Abgeordneten nicht erreicht ist.

Eine gültige Abstimmung wird erzielt, wenn die Mehrheit eine absolute ist. Stimmengleichheit bedeutet Ablehnung.

Begründung der Stimmabgabe ist nicht erforderlich, sie ist aber ebenso wie Stimmenthaltung gestattet. Persönliche Stimmabgabe ist zwar Grundsatz, aber Beauftragung eines anderen Mitgliedes ist, außer in den Fällen der Namensabstimmungen und der öffentlichen Abstimmungen auf der Tribüne, gebräuchlich geworden.

Debatten können durch die sogenannte „question préalable" unterbrochen werden. Nach der Geschäftsordnung des Senates besteht diese aus der Erklärung, daß kein genügender Grund für die Abhaltung einer Debatte gegeben sei. Sie kann jederzeit beantragt werden, auch bei Amendements. Bei ihrer Annahme findet die Debatte nicht statt.

Unterbrechung der Hauptdebatte ist durch die „questions préjudicielles", d. h. die Entscheidung der Frage, in welcher Reihe eine Angelegenheit zur Diskussion kommen soll, möglich. Nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen beider Kammern gehen Anträge auf Priorität der Hauptdebatte voran und dürfen deren Verlauf unterbrechen. Bestimmte Fälle genießen Priorität de jure, so die question préalable, ebenso einige Fragen der Tagesordnung. Priorität haben ferner die Anträge auf Überweisung einer Frage an die Kommissionen, sowie die Amendements, welche sich am meisten von dem von der Kommission in Vorschlag gebrachten Wortlaut unterscheiden vor denjenigen, welche nur geringere Änderungen herbeiführen wollen[85]).

[84]) Lebon, a. a. O., S. 117.
[85]) Lebon, a. a. O., S. 118.

Bejahung der Dringlichkeit eines Gesetzentwurfes oder einer Vorlage hat zur Folge, daß Verteilungsfrist und zweite Lesung ausfallen[86]). Antrag auf Dringlichkeit kann bis zum Beginn der Debatte über die einzelnen Punkte gestellt werden. Sowohl die Regierung als auch jedes Kammermitglied kann ihn einbringen. Im Senat muß der Antrag zu Beginn der Sitzung gestellt und am Schluß erörtert werden.

Die Dringlichkeit eines Gesetzentwurfes bewirkt weiter, daß dieser direkt den Büros, nicht erst der „Commission d'initiative" zugewiesen wird. Die sofortige Debatte kann im Senat nur nach Erstattung des Berichtes und auf schriftlichen Antrag, der die Unterschriften von 20 Mitgliedern aufweisen muß, beginnen.

Abstimmungen und Verhandlungen in jeder Kammer müssen in einem Protokoll festgehalten werden, das in der nächsten Sitzung von einem Sekretär verlesen wird.

Um die Gültigkeit eines Gesetzes herbeizuführen, müssen beide Kammern seinen Wortlaut angenommen haben. Nach der Annahme eines Gesetzentwurfes oder einer Gesetzesvorlage erfolgt die Überweisung an die andere Kammer[87]).

Bei Gesetzentwürfen geht die Übergabe durch den Präsidenten der Kammer, die den Entwurf angenommen hat, an den Präsidenten der anderen Kammer vor sich.

Gesetzesvorlagen dagegen übergibt der einschlägige Minister, der vom Präsidenten der Kammer eine Abschrift der angenommenen Vorlage erhält, binnen einer Frist von einem Monat, bei Dringlichkeit binnen drei Tagen. Bei Säumnis des Ministers übergibt der Präsident der Kammer die Vorlage selbst.

Der übergebene Entwurf oder die Vorlage erfährt in der zweiten Kammer die gleiche Behandlung wie in der ersten, in der die Annahme erfolgte; nur die Frage der Berücksichtigung kann nicht mehr aufgeworfen werden. Die Erörterung findet in den Büros statt, die eine Kommission zur Berichterstattung ernennen. Außer bei Dringlichkeit entscheidet die Kammer in zwei Lesungen.

Wenn das Projekt in der zweiten Kammer abgelehnt wird, kann es nicht vor Ablauf von drei Monaten auf Initiative des Parlaments wieder eingebracht werden. Wird das Projekt zwar angenommen, aber verschiedene Änderungen daran vorgenommen, so muß sich die erste Kammer noch einmal mit ihm beschäftigen. Bringt diese ihrerseits Änderungen an dem bereits geänderten Wortlaut an, so geht er abermals an die andere Kammer zurück, solange bis zwischen beiden Kammern eine Einigung über den Wortlaut erzielt ist.

Zur Verhütung langwieriger Uneinigkeiten kann jede Kammer eine spezielle Kommission ernennen, die dann eine Einigung über den

[86]) Ebenda, S. 119.
[87]) Lebon, a. a. O., S. 120.

Wortlaut herbeiführen soll. Nach ihrem Bericht an ihre Kammer findet eine Verhandlung über den neuen Wortlaut statt, der abermals geändert oder abgelehnt werden oder nochmals der anderen Kammer zugehen kann.

Hat das in der ersten Kammer angenommene Gesetz auch in der zweiten Kammer Annahme gefunden, so bedarf es nur noch der Bekanntgabe durch den Präsidenten der Republik.

Auch im Falle der Annahme durch beide Kammern kann durch ein Schreiben des Präsidenten der Republik an Senat und Deputiertenkammer eine nochmalige Lesung nach der üblichen Vorbereitung durch Kommissionen herbeigeführt werden (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875, § 7).

Eine Verjährung von Entwürfen oder Vorlagen tritt nicht ein, wenn die Kammern sich nicht vor Ablauf der Session über ihren Wortlaut einigen konnten. Nur wenn die Deputiertenkammer neu beschickt wird, verjähren alle nicht endgültig angenommenen Vorlagen und Entwürfe[88]).

Der Ständerat der **Schweiz** steht in gleichen Rechten und Pflichten wie der Nationalrat. Alle der Bundesversammlung zugewiesenen Gesetze werden in beiden Räten „abgesondert" beraten (B. V. Art. 92). Ein Bundesbeschluß kommt nur zustande, wenn beide Kammern in ihren Entschließungen übereinstimmen (B. V. Art. 89). Beiden Räten kommt „unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt des Bundes" zu (B. V. Art. 71). Sie haben „alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschieden sind." (B. V. Art. 84).

Die Räte üben vor allem gesetzgebende Gewalt aus, die ihren Ausdruck in Bundesgesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen findet.

Jedem der beiden Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative[89]) zu (B. V. Art. 93). Die Initiative des einen Rats geht an den andern, wo sie behandelt wird. Alle Geschäfte, die nach Bundesrecht vor die Bundesversammlung gehören, werden dem Nationalrat und dem Ständerat gleichzeitig vorgelegt (B. G. über den Geschäftsverkehr, Art. 19)[90]).

Bei Beginn jeder Session treffen die Präsidenten des Nationalrats und Ständerats Vereinbarungen, von welchem Rat das einzelne Geschäft zuerst zu behandeln ist („Verteilung der Prioritäten") (B. G. über den Geschäftsverkehr, Art. 2 u. 3). Nach der Beratung durch

---

[88]) Lebon, a. a. O., S. 122.

[89]) Es handelt sich hier um die gewöhnliche Initiative, die sich von der Petition und der Volksinitiative unterscheidet.

[90]) Bei Uneinigkeit entscheidet das Volk (Fleiner, a. a. O., S. 177 ff.).

die Abteilung, welche die Priorität hat, wird es von der anderen behandelt (Gesch. Verk. Ges., Art. 4 u. 13). Nimmt der zweite Rat die Beschlüsse des ersten nicht vorbehaltlos an, so geht das Geschäft wieder an den ersten zurück. Lassen sich die Differenzen nicht beseitigen, so wird das Geschäft weiter von Rat zu Rat hin und her geschoben (Gesch. Verk. Ges., Art. 5). Die jeweilige Beratung beschränkt sich auf die strittigen Punkte, bis die beiden Räte sich geeinigt oder beschlossen haben, bei ihren Beschlüssen zu bleiben. In letzterem Falle, wenn jeder Rat seinen von dem des andern abweichenden Standpunkt als definitiv erklärt, wird eine Konferenz aus den vereinigten Kommissionen beider Räte gebildet, welche sich mit den Differenzen befaßt und beiden Räten einen bestimmt formulierten Antrag vorlegt (cit. B. G. Art. 6 u. 7). Ist auch das Bemühen der Konferenz erfolglos oder können sich die Räte — jeder faßt nur einmal Beschluß — über den Ausgleichsantrag nicht einigen, so gilt die Vorlage als abgelehnt.

Wird eine Vorlage artikel- und abschnittsweise beraten und angenommen, so findet noch eine Schlußabstimmung in jedem Rat statt (cit. B. G. Art. 1, Gesch. Regl. des Nationalrates. Art. 76, Gesch. Regl. des Ständerats, Art. 53). Bei Gesetzen oder allgemein verbindlichen Beschlüssen wird der Text zuvor durch eine Redaktionskommission bereinigt. Der Erlaß gilt als nicht zustandegekommen und der Verhandlungsgegenstand wird von der Traktandenliste gestrichen, wenn ihn einer der Räte in der Schlußabstimmung ablehnt (cit. B. G. Art. 11, Ab. 2).

Ein Rat kann nur gültig verhandeln, wenn die absolute Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist (B. V. Art. 87). Die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet (B. V. Art. 88).

Ist ein Gesetz oder ein Beschluß von beiden Abteilungen der Bundesversammlung angenommen, so bedarf es einer von den Präsidenten und Protokollführern beider Räte unterzeichneten Originalausfertigung, die dem Bundesrat zur Bekanntmachung und Vollziehung mitgeteilt wird. Das Gesetz trägt das Datum des Tages, an dem beide Räte sich geeinigt haben (Gesch. Verk. Ges. Art. 32).

Die Feststellung des Gesetzesinhalts kommt der Bundesversammlung allein zu, ebenso, soweit einfache Bundesgesetze in Frage kommen, die Sanktion, d. h. die Ausstattung des Gesetzes mit verbindlicher Kraft[91]). Die Promulgation bei einfachen Gesetzen ist dagegen Sache des Bundesrates[92]).

[91]) Nach anderer Auffassung kommt auch bei einfachen Gesetzen die Sanktion dem Volke zu, das diese stillschweigend erteile. Diese Ansicht ist irrig, da das fakultative Referendum bei einfachen Bundesgesetzen im Gegensatz zum obligatorischen Verfassungsreferendum lediglich ein Vetorecht darstellt, von dem das Volk Gebrauch machen kann oder nicht und das den Sanktionsbeschluß der Bundesversammlung außer Kraft setzen kann.

[92]) Fleiner, a. a. O., S. 409.

Die **Vereinigten Staaten** sind eine gewaltentrennende Republik; die Verfassung ist nach Montesquieus Lehre von der Gewaltentrennung eingeteilt.

Alle gesetzgebende Gewalt steht dem Kongresse zu (Art. I § 1). Der Senat ist mit einer einzigen Ausnahme zu seinen Ungunsten mit dem Repräsentantenhaus gleichberechtigt.

In anderen Staaten (z. B. England, Deutschland) bilden die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe den größten und wichtigsten Teil. Da in den Vereinigten Staaten eine parlamentarische Regierung nicht vorhanden ist, haben sämtliche Gesetzesvorschläge ihren Ursprung im Senat oder im Repräsentantenhaus. Die Regierung d. h. der Präsident und seine Kabinettssekretäre, haben nicht das Recht der Initiative.

Über die Beratung der Gesetzesentwürfe sind in der Verfassung keinerlei Bestimmungen enthalten. Die Geschäftsordnungen setzen die Regeln dazu fest[93]). In jedem Hause müssen drei Lesungen stattfinden, die erste und dritte beschränken sich auf den Titel, es sei denn, daß ein Mitglied beim dritten Mal die Lesung der ganzen „Bill" verlangt. Nach der ersten Lesung wird die Bill an einen ständigen Ausschuß ohne Debatte überwiesen. Diese Ausschüsse, die im Repräsentantenhaus vom Sprecher (Vorsitzenden) ernannt werden, werden im Senat mit Stimmenmehrheit erwählt. Auch Ausschüsse ad hoc können eingesetzt werden und jedes Mitglied kann nach erholter Genehmigung seines Hauses eine Bill einbringen.

Eine Debatte in einem Hause kann sich nur an die zweite Lesung anschließen. Bei der dritten Lesung können keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Ist die Bill in einem Hause angenommen, so geht sie mit einer Botschaft dem andern Hause zu. Dieses kann in eine Beratung über sie treten. Wird die Bill hier ohne Änderungen angenommen, so wird sie dem Präsidenten zugestellt, durch dessen Unterschrift, die er innerhalb zehn Tagen vorzunehmen hat, sie zum Gesetz wird.

Nimmt dagegen das zweite Haus die Bill mit Abänderungen an, so wird sie dem ersten zurückgesandt, das dann die Wahl hat, wenn es überhaupt noch einmal Beschluß faßt, den Amendements zuzustimmen oder sie abzulehnen oder seinerseits neue Änderungen vorzunehmen. Wenn bei Ablehnung der Änderungen durch das erste Haus das zweite nicht von diesen zurücktritt, kann das eine Haus dem andern, falls eine Einigung im Bereich der Möglichkeiten liegt, die Einsetzung eines Konferenzausschusses vorschlagen. Ist dieser Vorschlag angenommen und hat sich der Ausschuß auf einen Vorschlag geeinigt, so wird dieser in der Regel von beiden Häusern angenommen, ohne daß eine Verpflichtung dazu bestünde. Bei Nichtzustande-

---

[93]) Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 113 ff.; Holst, a. a. O., S. 60 ff.

kommen eines Vorschlages im Ausschuß kann entweder der normale Prozeß ohne Ausschuß seinen Fortgang finden, oder es können weitere Ausschüsse eingesetzt werden, solange bis ein Haus erklärt, daß es die Verhandlungen nicht fortzusetzen wünsche.

Unterzeichnet der Präsident eine von beiden Häusern angenommene Bill nicht innerhalb einer Frist von zehn Tagen und ist die Sitzungsperiode inzwischen nicht abgelaufen, so wird die Bill ohne seine Unterschrift Gesetz. Dem Präsidenten steht aber das Recht zu, innerhalb der zehntägigen Frist den Entwurf mit seinen Einwendungen an dasjenige Haus zurückzuschicken, in dem er eingebracht wurde[94]). Wird er dort bei namentlicher Abstimmung mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen, dann geht er mit den Bedenken des Präsidenten dem andern Hause zu, in dem sich gleichfalls eine Zweidrittelmehrheit für Annahme finden muß. Ist dies der Fall, dann wird der Entwurf auch ohne Unterschrift des Präsidenten Gesetz (Art. I, § 7, Ziff. 2). Im Senat kann der Versuch, das „Veto" zu überstimmen, wiederholt werden, wenn er das erste Mal erfolglos geblieben ist. Es ist jedoch üblich geworden, daß nach Einlegung des Veto in keinem Hause mehr zur Abstimmung geschritten wird[95]).

b) Bei Finanzgesetzen.

In **Frankreich** nehmen wie in den Vereinigten Staaten die Finanzgesetze[96]) eine besondere Stellung ein.

Die Bestimmung des französischen Verf.-Gesetzes vom 24. Februar 1875 § 8 lautet: „Dem Senat kommt mit gleichem Recht wie der Deputiertenkammer die Initiative und die Ausarbeitung der Gesetze zu. Die Finanzgesetze jedoch müssen zuerst der Deputiertenkammer vorgelegt und von ihr angenommen werden."

Über die Auslegung dieser Bestimmung entstanden Meinungsverschiedenheiten. Eine Theorie behauptet, der Senat habe das Recht, das von der Deputiertenkammer angenommene Budget ganz oder teilweise zu verwerfen, nicht aber ein neues oder einen von der Deputiertenkammer abgelehnten Kredit zu bewilligen. Nach anderer Auffassung räumt die Vorschrift der Deputiertenkammer lediglich die Priorität gegenüber dem Senat bezüglich der Prüfung und Annahme des Gesetzes ein.

---

[94]) Der Präsident ist Organ der Gesetzgebung, nicht, wie in England der König, Teil oder Mitglied der gesetzgebenden Körper.

[95]) Vgl. S. 51 der Arbeit.

[96]) Finanzgesetze sind Gesetze, die entweder Staatseinnahmen, wie Anleihen und Steuern, oder Staatsausgaben, Bewilligung von Krediten, und das Budget, d. i. das jährliche Gesetz über Staatseinnahmen und -ausgaben, betreffen.

Streitigkeiten, die sich bei der Anwendung des Paragraphen ergaben, wurden bisher immer durch gegenseitige Konzessionen aus dem Wege geräumt. Der Senat lehnte bei der Verfassungsrevision von 1884 einen Antrag auf Revision des § 8, der die Deputiertenkammer zugestimmt hatte, ab, so daß die Rechtsfrage theoretisch noch ungeklärt ist. Lebon[97]) vertritt die Ansicht, daß § 8 der Deputiertenkammer lediglich ein Prioritätsrecht in bezug auf die Ausarbeitung der Finanzgesetze verleihe, dahingehend, daß dem Senat in diesen Fragen das Recht der direkten Initiative nicht zustehe, daß er aber vollständig berechtigt sei, Amendements zu Gesetzesentwürfen und -vorlagen, über die von der Kammer bereits verhandelt worden ist und die nun vor ihn kommen, vorzubringen.

Bei dem im Jahre 1876 erstmalig ausgebrochenen Konflikt stellte sich die Deputiertenkammer trotz Gambettas Widerspruch auf den Prioritätsstandpunkt[98]).

Die Bewilligung der Ausgaben erfolgt Titel für Titel. Der Finanzminister stellt die Budgetgesetzesvorlage für Einnahmen und Ausgaben auf.

Bleiben die tatsächlichen Einnahmen hinter den vorgesehenen zurück, so ersucht die Regierung die Kammern um Bewilligung von Ergänzungskrediten, bei unvorhergesehenen Ausgaben um „außerordentliche Kredite."

Ausführung des Budgets ist Sache der vollziehenden Gewalt, die Kontrolle über die Ausführung liegt in den Händen der Kammern und der Rechnungskammer. Über die endgültige Erledigung des Budgets des letzten geschlossenen Rechnungsjahres reicht der Finanzminister alljährlich eine Gesetzesvorlage, das „Rechnungsgesetz", ein[99]).

In der **Schweiz** stehen sich beide Kammern auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung vollkommen gleichberechtigt gegenüber.

In den **Vereinigten Staaten** wollte man das Verhältnis beider Kammern bezüglich der Geldbills ursprünglich genau nach englischem Muster gestalten und dem Senat wie dem Oberhaus nur ein Ablehnungsrecht zugestehen, aber in der Verfassungskonvention wurde darauf hingewiesen, daß auch der Senat — der von den Staatslegis-

---

[97]) a. a. O., S. 29 und 124.

[98]) Das Prioritätssystem ist ohne Zweifel vorzuziehen. Denn wie das englische Beispiel der Annahme oder Verwerfung in toto (vor 1911) zeigte, blieb dem Oberhaus in schwierigen Fällen nichts übrig als Verwerfung des ganzen Gesetzes, die sich durch Abänderungsrecht hätte vermeiden lassen. Außerdem „bepackte" das Unterhaus oft, entgegen dem Verbot der „tackings", die Geldbills mit Bestimmungen, welche mit diesen nichts zu tun hatten, und brachten die angehängten Bestimmungen mit durch, da das Oberhaus eine Ablehnung des ganzen Gesetzes nicht wagte (Jellinek, Der Anteil der Ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, S. 103 und 114).

[99]) Lebon, a. a. O., S. 125.

laturen gewählt werden sollte — aus wenn auch indirekten Volkswahlen hervorgehe und der Kammer der erblichen Peers nicht gleichgestellt werden dürfe. Schließlich einigte man sich nach längeren Debatten dahingehend, daß bei allen Bills, die Erhebung von Einnahmen anordnen, die Priorität dem Repräsentantenhaus zukommen müsse, während dem Senat, wie bei allen anderen Gesetzen ein Abänderungsrecht zustehen sollte (Art. I, § 7, Ziff. 1)[100]. Das Repräsentantenhaus dehnte dieses Prioritätsrecht auch auf die Approbriationsbills (Ausgabengesetze) aus; trotz des Widerspruchs des Senats[101]) hat es diese Auslegung in der Praxis durchgesetzt.

Die Aufstellung des Budgets ist in den meisten europäischen Staaten eine der wichtigsten Aufgaben der Regierungen und den gesetzgebenden Körperschaften fällt die Abstimmung darüber zu. In der Union dagegen ist die Feststellung des Staatshaushaltes Sache des Kongresses, nur die Verwaltung desselben obliegt dem Präsidenten und den Organen der Exekutivgewalt[102]). Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit ruht auf den Schultern des Kongresses allein. Der Kongreß übertrug bis zum Jahre 1921 die Befugnis, die Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungszweige festzustellen, einer Reihe von Kommissionen. Diese waren untereinander völlig selbständig und konnten möglicherweise entgegengesetzte Beschlüsse fassen. Die einzelnen Ressorts suchten bei diesen Kommissionen die Bewilligung ihrer Forderungen zu erreichen. Diese Regelung barg schwere Gefahren für ein geordnetes Finanzwesen in sich, die eine grundlegende Änderung notwendig machten. Diese erfolgte durch das Budgetgesetz vom 10. Juni 1921 (the Budget and Accounting Act), das ein dem Schatzamt eingegliedertes Budgetbüro einführte, dem die Ausarbeitung der Voranschläge für die Ein- und Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige obliegt und diesen Budgetentwurf im Kongreß einbringt. Die vielen Bewilligungskommissionen sind durch eine einzige ersetzt worden, die nur noch die Vorschläge des Budgetbüros entgegennimmt[103]).

Das Vorrecht des Repräsentantenhauses ist ein ziemlich wertloses Privileg. Denn wenn der Senat auf seinen Amendements, die im Repräsentantenhaus nicht diskutiert, sondern einfach verworfen werden, besteht, geht die Finanzbill einem Konferenzausschuß zu, in dem drei Vertreter jedes Hauses sitzen. Dieser Ausschuß legt dem Kongreß einen ausgearbeiteten Vorschlag vor, der von beiden Häusern in toto angenommen werden oder verworfen werden muß.

---

[100]) Jellinek, a. a. O., S. 104.
[101]) Holst, a. a. O., S. 72.
[102]) Diese können zur Unterstützung herangezogen werden und durch Abgabe von Gutachten etc. ihre Ansicht äußern.
[103]) Koellreutter, Ausländ. Staatsrecht, I, S. 28.

Da die Bill meist gegen Ende der Session den Kongreß passiert, ist die Verantwortung doch zu groß, die ganze Bill wegen strittiger Detailfragen scheitern zu lassen. Bei einiger Energie kann der Senat seinen Willen durchsetzen[104]).

2. Verfassunggebende Funktionen.

In **Frankreich** sind beide Häuser hinsichtlich der Revision der Verfassungsgesetze gleichberechtigt.

Die Initiative können sowohl Mitglieder des Senats als der Deputiertenkammer sowie der Präsident der Republik ergreifen. § 8 des Verf.-Gesetzes vom 25. Februar 1875 bestimmt: „Den Kammern kommt das Recht zu, die Revision der Verfassungsgesetze für erforderlich zu erklären; diese Erklärung kann nur dann abgegeben werden, falls die Kammern, sei es aus eigener Initiative oder auf Antrag des Präsidenten der Republik, jede für sich die absolute Mehrheit der Stimmen zugunsten dieses Antrages erzielt. Nachdem jede der Kammern diesen Beschluß einzeln angenommen hat, treten sie als Nationalversammlung zusammen, um diese Revision vorzunehmen. Die Anträge, die eine gänzliche oder teilweise Revision bezwecken[105]), bedürfen der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung zu ihrer Annahme."

Bei Initiative des Präsidenten ist es Sache der Regierung, den Antrag einzubringen. Welcher Kammer dieser Antrag zuerst vorzulegen sei, ist bestritten. Bisher gingen Anträge auf Verfassungsrevision immer der Deputiertenkammer zuerst zu[106]).

Liegt die Initiative auf seiten eines oder mehrerer Mitglieder einer Kammer, so müssen diese einen mit Gründen versehenen Resolutionsentwurf, in dem der oder die Paragraphen, die einer Revision unterzogen werden sollen, bezeichnet sein müssen, vorlegen. Gewöhnlich wird er der „Commission d'initiative", im Falle der Dringlichkeit direkt dem Büro überwiesen, worauf er der gewöhnlichen Prozedur unterzogen wird.

Ist der Revisionsantrag in der einen Kammer angenommen worden, so macht der Präsident dieser Kammer dem der andern davon Mitteilung. Diese Mitteilung wird in der andern Kammer verlesen, worauf der Vorsitzende zur Tagesordnung übergeht. Denn nach § 8 des erwähnten Verf.-Gesetzes soll jede Kammer den Antrag entweder auf Antrag des Präsidenten oder spontan erörtern. Auch in der zweiten Kammer soll die Initiative spontan sein.

---

[104]) Holst, a. a. O., S. 73; Jellinek, a. a. O., S. 105.

[105]) Die republikanische Regierungsform darf seit dem Verf. Ges. vom 14. August 1884 (§ 2) nicht mehr zum Gegenstand eines Revisionsantrages gemacht werden.

[106]) Lebon, a. a. O., S. 134.

Zum Zusammentreten der Nationalversammlung ist erforderlich, daß beide Häuser eine gleichlautende Resolution angenommen haben. Stimmt die von der zweiten Kammer angenommene Resolution nicht mit der der ersten überein, so kann diese durch eine auf Antrag eines ihrer Mitglieder erfolgte Änderung ihrer Resolution das Zusammentreten der Nationalversammlung herbeiführen.

In der Nationalversammlung fungiert das Büro des Senates: „Beim Zusammentritt der beiden Kammern zur Nationalversammlung besteht deren Präsidium aus dem Vorsitzenden, dem Vizepräsidenten und den Sekretären des Senats" (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 §, 11, Ab. 2). Die Nationalversammlung tagt in Versailles. Den Tag des ersten Zusammentretens setzt der Präsident des Senats fest.

Beschlüsse über Änderung der Verfassung sind rechtsgültig, wenn die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Nationalversammlung für die Änderung gestimmt hat.

Der Senat hat bei einer Abstimmung über Verfassungsänderungen infolge seiner zahlenmäßigen Unterlegenheit einen weit geringeren Einfluß als die Deputiertenkammer. Diese als Majorität in der Nationalversammlung wäre in der Lage, die Befugnisse des Senates zu schmälern. Doch kann der Senat vorher durch Nichtzustimmung zu einer Resolution betreffs einer Verfassungsänderung das Zustandekommen der Nationalversammlung verhindern.

Bei den Verfassungsrevisionen von 1879 und 1884 tauchte die Frage auf, ob die Nationalversammlung an das angesetzte Programm gebunden sei oder ob ihre Befugnisse unbeschränkt seien.

Die Streitfrage ist theoretisch ungeklärt, in der Praxis hat sich die erstere Ansicht durchgesetzt, zuerst im Jahre 1879. Auch im Jahre 1884 vertrat die Regierung den Standpunkt, daß die Revisionsbefugnis begrenzt sei und Deputiertenkammer und Senat entschieden sich ebenfalls in diesem Sinne. Die Nationalversammlung lehnte darauf alle Amendements ab, welche andere als die durch die Kammer angesetzten Paragraphen zum Gegenstand hatten[107]).

Die Revisionsgesetze stellen einen Teil der Verfassung dar und können nur durch die Nationalversammlung geändert oder aufgehoben werden.

Bei der Revision der **schweizerischen** Bundesverfassung, die jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann (B. V. Art. 118), hat der Ständerat gleiche Rechte mit dem Nationalrat. Neben den beiden Räten kann jedes Organ, dem die Initiative zukommt, also der Bundesrat oder ein einzelner Kanton, außerdem 50 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger einen Antrag auf Verfassungsrevision einbringen.

Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung (B. V. Art. 119). Der revidierte Verfassungstext geht also

[107]) Lebon, a. a. O., S. 137.

denselben Weg wie ein einfaches Bundesgesetz, soweit die Verfassung keine andere Bestimmung getroffen hat.

Beschließt die Bundesversammlung die Totalrevision von sich aus, so leitet sie die Vorlage nach Feststellung des Textes an Volk und Stände. Hat aber nur eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschlossen und hat die andere nicht zugestimmt, oder ging die Initiative vom Volk aus, so ist eine Vorfrage an das Volk notwendig, ob es die Totalrevision wünsche[108]). „Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen" (B. V. Art. 120).

Auch die Partialrevision der Bundesverfassung kann sowohl auf dem Wege der Volksinitiative wie der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden (B. V. Art. 121). Beschließt die Bundesversammlung eine partielle Revision auf dem Wege der Bundesgesetzgebung, so legt sie den von ihr festgestellten Text des neuen Verfassungsartikels dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vor. Verweigert dagegen die eine Kammer die Zustimmung zum Beschluß der andern zur Partialrevision, so findet im Gegensatz zur Totalrevision in diesem Falle keine Befragung des Volkes statt. Die Angelegenheit ist erledigt[109]).

Die Initiative zu einer Amendierung der Verfassung der **Vereinigten Staaten** — die Vorschriften enthält Art. 5 — kann entweder vom Kongreß oder von den Staatslegislaturen ausgehen, jedoch ist letzteren das Recht verwehrt, selbst Amendements vorzuschlagen. Zu diesem Zweck muß der Kongreß eine Konvention berufen, wenn zwei Drittel der Legislaturen sämtlicher Staaten es fordern. Bis jetzt sind sämtliche Amendements vom Kongreß ausgegangen. Die Zustimmung muß sowohl im Senat wie auch im Repräsentantenhaus mit Zweidrittelmehrheit erfolgen. Das weitere Schicksal des Vorschlages hängt dann vom Votum der Staaten ab, das nach Bestimmung des Kongresses entweder von ihren Legislaturen oder von eigens dazu berufenen Konventionen abzugeben ist und dem drei Viertel sämtlicher Staaten zustimmen müssen.

In einer Beziehung, nämlich hinsichtlich der Gleichmäßigkeit der Vertretung im Senat kann die Verfassung nicht geändert werden[110]).

3. Vollziehende Funktionen.

Die Aufgaben des **französischen** Senates hinsichtlich administrativer Aufgaben sind denen der Deputiertenkammer gleich.

Ebenso in der **Schweiz.** Der Bundesversammlung sind durch die Bundesverfassung und Bundesgesetze in großem Umfang die Funktio-

[108]) Schollenberger, a. a. O., S. 568.
[109]) Schollenberger, a. a. O., S. 569.
[110]) Beck, a. a. O., S. 14.

nen einer Verwaltungsbehörde übertragen worden, die beide Kammern gleichmäßig ausüben. Die Verwaltungsakte erscheinen in Form von Bundesbeschlüssen.

In den **Vereinigten Staaten** sind dem Senat wichtige vollziehende Funktionen zugewiesen, während das Repräsentantenhaus nur gesetzgebende Körperschaft ist.

Der Präsident ist hinsichtlich der Organe, deren er sich beim Verkehr der Vereinigten Staaten mit fremden Mächten bedient, an die Mitwirkung des Senates gebunden. Er ist befugt, „mit und unter Beirat und Zustimmung des Senats Staatsverträge abzuschließen, vorausgesetzt, daß zwei Drittel der anwesenden Senatoren beipflichten." (Art. II, § 2, Ziff. 2).

Es ist oft die Frage aufgetaucht, wie diese Klausel zu interpretieren sei, ob der Senat nur berechtigt sei, ja oder nein zu sagen, falls ihm der Vertrag unterbreitet wird: es ist Übung geworden, daß der Präsident dem Senat die fertigen Verträge zur Genehmigung vorlegt. Einige Male hat auch der Präsident schon den Senat vorher um seine Meinung gefragt, es kam auch schon vor, daß der Senat die Verträge amendierte. Alle diese Wege vertragen sich mit der Verfassung. Der Senat könnte auch von sich aus den Präsidenten auffordern, Vertragsverhandlungen einzuleiten; auch das wäre nicht verfassungswidrig, wenngleich der Präsident nicht verpflichtet wäre, einer solchen Aufforderung Folge zu geben[111]).

Der Senat übt durch diese Bestimmung eine wichtige Kontrolle über die auswärtige Politik des Präsidenten aus.

Eine weitere wichtige Funktion des Senates stellt sein Zustimmungsrecht zur Ernennung einer Reihe höchster Bundesbeamter dar. Der Präsident ist befugt, diplomatische Vertreter und Konsuln, Mitglieder des Oberbundesgerichts und alle Inhaber von Bundesämtern, hinsichtlich deren durch die Verfassung nicht anders verfügt ist und die durch Gesetze geschaffen werden müssen, zu ernennen und zwar ebenso wie beim Abschluß von Staatsverträgen „mit und unter Beirat und Zustimmung des Senates" (Art. II, § 2, Ziff. 2). Nach unbestrittener Ansicht und tatsächlicher Übung beschränkt sich dieses Recht des Senats darauf, ja oder nein zu sagen, nicht aber bedeutet diese Bestimmung, daß er das Recht hätte, dem Präsidenten den Rat zu erteilen, eine andere bestimmte Person zu nominieren. Verweigert der Senat die Zustimmung, so kann der Präsident von neuem eine Wahl treffen; es ist schon vorgekommen, daß er dieselbe Person abermals vorgeschlagen hat. Der Rechtsanspruch des Ernannten ist erst mit der Unterzeichnung der Bestellung durch den Präsidenten entstanden, vorher kann dieser, trotzdem der Senat bereits seine Zustimmung zu der Ernennung einer andern Person gegeben hat, dem Senat ohne weiteres eine neue Nomination unterbreiten.

---

[111]) Holst, a. a. O., S. 108 ff.

Der Senat ist also auch eine Art Staatsrat, der den Präsidenten berät und bis zu einem gewissen Grade beaufsichtigt. Mit diesem Recht erhält der Senat einen starken Anteil an der „Ämterpatronage".

4. Richterliche Funktionen.

Der französische Senat kann als oberster Gerichtshof, als „Haute Court de Justice", fungieren und hält in diesem Falle Gericht über den Präsidenten der Republik, die Minister, die Bürger, die Verbrechen gegen die Sicherheit des Staates verübt haben[112]).

Die „Haute Court de Justice" ist kein Ausnahmegerichtshof. Sie ist ein ständiges Institut, denn sie besteht ja aus dem Senat selbst. Nach § 6 des Gesetzes vom 10. April 1889 bestellt der Senat alljährlich eine aus neun Mitgliedern bestehende Kommission, welche die Untersuchung für die „Haute Court de Justice" im vorkommenden Falle vorzunehmen hat.

Die „Haute Court de Justice" ist nach § 12 des Verfassungsgesetzes vom 16. Juli 1875 zuständig:

1. Für Verfahren gegen den Präsidenten der Republik, falls er des Hochverrats oder eines Verstoßes gegen das gewöhnliche Recht beschuldigt wird.

   Dem Präsidenten gegenüber übt der oberste Gerichtshof eine ausschließliche Rechtsprechung aus. Gegen ihn „darf nur die Deputiertenkammer die Anklage erheben und nur der Senat ist als Gerichtshof zuständig".
2. Für Verfahren gegen die Minister wegen Verbrechen, die sie in Ausübung ihres Amtes begangen haben. Hier muß ebenfalls die Anklage von der Deputiertenkammer erhoben sein[113]).
3. Für Verfahren gegen jede Person, welche eines Verbrechens gegen die Sicherheit des Staates beschuldigt wird. Die Konstituierung des Senats zur „Haute Court des Justice" erfolgt in diesem Falle durch ein vom Präsidenten der Republik im Ministerrat beschlossenes Dekret[114]).

Die Prozeßvorschriften sind durch ein gewöhnliches Gesetz geregelt, das am 10. April 1889 angenommen wurde[115]).

---

[112]) Die „Haute Court de Justice" kehrt in Frankreich seit 1791 in sämtlichen Verfassungen wieder, nur mit jeweils verändertem Bestand. Zur Rechtfertigung dieses Instituts wird angeführt, daß Verbrechen gegen die Sicherheit des Staates besonderer Maßnahmen zu ihrer Abwehr bedürfen und daß so gerechtere und parteilosere Bestrafung gesichert sei, was freilich von der öffentlichen Meinung bestritten wird, da die „Haute Court de Justice" aus politischen Persönlichkeiten gebildet und infolgedessen anzunehmen ist, daß sie nach politischen Motiven urteilt (Lebon, a. a. O., S. 128).

[113]) Die ordentlichen Gerichte dürfen ebenfalls gegen die Minister Verfahren eröffnen.

[114]) Hier sind die ordentlichen Gerichte ebenfalls zuständig.

[115]) Lebon, a. a. O., S. 130.

Das Dekret des Präsidenten der Republik, das den Senat als obersten Gerichtshof konstituiert, enthält Bestimmungen über Tag und Ort der ersten Zusammenkunft.

Der oberste Gerichtshof besteht: aus dem Gerichtshof selber, der das Urteil zu fällen hat, d. h. aus allen Senatoren, welche vor dem Erlaß des Dekretes bereits gewählt waren, dann aus der Staatsanwaltschaft als Anklagevertreterin und aus den Gerichtsschreibern.

Nachdem die Untersuchung stattgefunden hat und die Anklage erhoben worden ist, findet die öffentliche Verhandlung statt, die in den üblichen Formen einer gerichtlichen Verhandlung verläuft. Nach geheimer Beratung verkündet der Gerichtshof das Urteil, gegen das keine Berufung eingelegt werden kann, öffentlich.

In der **Schweiz** sind die Befugnisse beider Häuser hinsichtlich der Justiz gleichmäßig. Die Bundesversammlung ist mit Gerichtsbarkeit in Streitsachen des öffentlichen Rechts ausgestattet.

Eine ähnliche Stellung wie der französische Senat als oberster Gerichtshof hat der Senat der **Vereinigten Staaten**, der als Staatsgerichtshof beim Impeachment[116]) (Staatsanklage) fungiert.

In dem Rechtsverfahren sind die Funktionen beider Häuser verschieden gestaltet: das Repräsentantenhaus hat die des Anklägers (Art. I, § 2, Ziff. 5) und der Senat die des Richters (Art. I, § 3, Ziff. 6).

„Der Präsident, der Vizepräsident und alle Zivilbeamten der Vereinigten Staaten sollen ihres Amtes enthoben werden, wenn sie auf ein Impeachment hin des Hochverrates, der Bestechung oder anderer schwerer Verbrechen und Vergehen überführt worden sind" (Art. II, § 4)[117]).

Für das Verfahren gibt Art. I, § 3, Ziff. 6 drei besondere Bestimmungen: Wenn der Senat als Impeachment-Gericht tagt, sollen die Senatoren eingeschworen werden; wenn der Präsident impeacht ist, soll der Oberbundesrichter den Vorsitz führen; endlich soll eine Zweidrittelmajorität der anwesenden Mitglieder zur Verurteilung erforderlich sein. Das Verfahren im Senat geht im wesentlichen im Rahmen eines gewöhnlichen Strafprozesses vor sich, mit etwas freierer Behandlung von Beweis- und sonstigen Regeln; alles Weitere hinsichtlich des Verfahrens hat der Kongreß im Rahmen der Verfassungsbestimmungen durchzuführen[118]).

---

[116]) Das Impeachment entstammt dem englischen Parlamentsrecht.

[117]) Ein verfassungsmäßiger Grund für ein Impeachment ist nach herrschender Ansicht dann gegeben, wenn die inkriminierte Handlung in Beziehung zu der amtlichen Tätigkeit des Betreffenden steht. Die Worte „schwere Verbrechen und Vergehen" sind nicht eng auszulegen. In praxi wird hier die Ansicht der Mitglieder des Kongresses maßgebend sein. Letztere sind nicht als „Zivilbeamte" im Sinne dieser Verfassungsbestimmung aufzufassen und können nicht impeacht werden.

[118]) Freund, a. a. O., S. 167; Holst, a. a. O., S. 86.

Über die Wirkungen des Impeachments äußert sich Art. I, § 3, Ziff. 7: „Das Urteil in Impeachmentfällen soll nicht über Amtsenthebungen und Unfähigkeit irgendein Ehren-, Vertrauens- oder besoldetes Amt unter den Vereinigten Staaten zu bekleiden, hinausgehen; aber der Verurteilte soll nichtsdestoweniger in Anklagezustand versetzt, prozessiert, verurteilt und bestraft werden dürfen."

5. Funktionen bei gemeinschaftlicher Tagung beider Kammern.

Die beiden **französischen** Kammern können sich ausnahmsweise für Ausübung von Funktionen eingreifendster Bedeutung zu einer Versammlung, der Nationalversammlung, vereinigen.

Für diese gemeinschaftliche Sitzung greift die praktisch nicht unwichtige Bestimmung Platz, daß das Präsidium der Nationalversammlung „aus dem Vorsitzenden, dem Vizepräsidenten und den Sekretären des Senats" besteht.

Die Nationalversammlung tritt in zwei Fällen zusammen. Der erste Fall betrifft die Revision der Verfassungsgesetze und wurde bereits oben behandelt.

Die zweite Funktion ist die Wahl des Präsidenten der Republik. „Der Präsident der Republik wird durch die absolute Mehrheit der Stimmen des Senats und der Deputiertenkammer, zur Nationalversammlung vereint, gewählt" (Verf.-Ges. vom 25. Februar 1875, § 2). Für die Wahl ist die absolute Mehrheit der tatsächlich abgegebenen Stimmen erforderlich. Eine Diskussion findet nicht statt. Tatsächlich sind die Stimmen der Deputierten maßgebend, da die Zahl der Senatoren um die Hälfte kleiner ist. Der Präsident ist dadurch dem Senat nicht verpflichtet und kann, da er die Abgeordnetenkammer mit Zustimmung des Senates auflösen kann, in diesem Falle unabhängig handeln.

Im Normalfall „müssen beide Kammern wenigstens einen Monat vor dem gesetzlichen Ablauf der präsidentiellen Machtbefugnisse, zur Nationalversammlung vereint, zusammentreten, um die Wahl des neuen Präsidenten vorzunehmen. Falls keine offizielle Berufung erfolgt, findet diese Versammlung mit voller gesetzlicher Gültigkeit am 15. Tag vor dem Ablauf der Präsidentschaft statt" (Verf.-Ges. vom 15. Juli 1875, § 3).

Die Berufung erfolgt durch den noch im Amt befindlichen Präsidenten. Wenn dies nicht der Fall ist, soll sie zwar de jure zusammentreten, tatsächlich aber beruft der Präsident des Senats die Nationalversammlung und bestimmt auch Tag und Stunde des Zusammentretens[119]).

---

[119]) Lebon, a. a. O., S. 42.

Im Falle des Todes, freiwilligen Abschieds des Präsidenten oder anderer Gründe treten beide Kammern von Rechts wegen sofort zusammen, wobei der Präsident des Senates Tag und Stunde festsetzt.

Wenn der Präsident Angeklagter vor dem obersten Gerichtshof wäre, könnte vor seiner eventuellen Verurteilung kein neuer gewählt werden, obwohl er als Angeklagter seine Befugnisse nicht ausüben könnte.

In diesen drei Fällen (des Todes, des freiwilligen Rücktritts und der Anklage), also während der Unterbrechung in der Ausübung der Amtsbefugnisse, wird die vollziehende Gewalt einem Ministerrat anvertraut (Ges. vom 25. Februar 1875, § 7, Abs. 2)[120].

Falls sich die Präsidentschaft in einem Zeitpunkt erledigt, in dem die Deputiertenkammer aufgelöst ist und infolgedessen eine Nationalversammlung nicht zusammentreten kann, müssen die Wahlkollegien vom Senat in kürzester Zeit berufen werden. Die vollziehende Gewalt ruht während dieser Zeit provisorisch in den Händen des Ministerrats, der vom Senat überwacht wird, ohne daß der letztere gesetzgeberische Funktionen ausübt.

Auch die **schweizerische** Bundesverfassung kennt die Einrichtung einer gemeinschaftlichen Sitzung beider Räte, die den Namen „Vereinigte Bundesversammlung" führt.

Bei den Verhandlungen präsidiert der Präsident des Nationalrates; nach dem Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr, Art. 15, finden die Beratungen und Wahlen gemäß den Vorschriften des Geschäftsreglements des Nationalrates statt[121].

Die Befugnisse der Vereinigten Bundesversammlung sind im wesentlichen in B. V. Art. 92 enthalten:

1. Sie ist Wahlbehörde. In ihren Geschäftskreis fällt nach Art. 85, Ziff. 4 die Wahl der Mitglieder des Bundesrats, der Mitglieder und Ersatzmänner des Bundesgerichts und des eidgenössischen Versicherungsgerichts, des Kanzlers sowie des Generals der eidgenössischen Armee.

   Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, auch die Vornahme und Betätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen.
2. Die Vereinigte Bundesversammlung übt das Begnadigungsrecht in Straffällen aus, die durch eidgenössische oder kantonale Gerichte nach Maßgabe des eidgenössischen Strafrechts beurteilt worden sind (B. V. Art. 85, Ziff. 7).
3. Die Versammlung ist zuständig für Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden (B. V. Art. 85, Ziff. 13).

---

[120] Den Fall der Anklage glaubt Lebon (a. a. O., S. 43) den beiden ersten Fällen analog behandeln zu können.

[121] Schollenberger, a. a. O., S. 530 ff.

4. Für einige Fälle ist sie nach den Bestimmungen des „Garantiegesetzes“[122]) Rekursinstanz über der einen Abteilung der Bundesversammlung und über dem Bundesrat: wenn einer Räte die Bestrafung von Delikten, welche nicht zu den Amtsverbrechen gehören, oder der Bundesrat die Ermächtigung zur Verfolgung eines seiner Mitglieder ablehnt. Dann kann bei der Vereinigten Bundesversammlung Beschwerde geführt werden.
5. Die Versammlung hat die Konflikte zu entscheiden, welche bei Vollziehung des Garantiegesetzes zwischen Bund und Kantonen entstehen[122]).

Dem Verfassungsrecht der **Vereinigten Staaten** sind gemeinschaftliche Tagungen beider Kammern unbekannt.

6. Sonstige Funktionen.

Der **französische** Senat besitzt ein wichtiges Recht: der Präsident der Republik bedarf zur Auflösung der Deputiertenkammer der Zustimmung des Senats (Verf.-Ges. vom 25. Februar 1875, § 5).

Der Senat hat also dem Präsidenten der Republik seine Meinung darüber mitzuteilen. Sein Mitwirkungsrecht ist eine wichtige Garantie gegen eventuelle Willkürakte des Präsidenten und verleiht dem Entschluß des Präsidenten eine größere Autorität.

Bei der bisher einmal erfolgten Anwendung des Gesetzes richtete der Präsident (Mac Mahon) an den Senat ein Schreiben, worin er ihm seine Absicht, die Kammer aufzulösen, mitteilte und ihn um seine Zustimmung ersuchte. Die von den Senatsbüros ernannte Kommission stellte nach Prüfung der Frage den Antrag, eine zustimmende Resolution anzunehmen. Die Dringlichkeit wurde darauf verhängt und nach einer Debatte fand die Resolution Annahme[123]).

Das Mitwirkungsrecht des Senats bei der Auflösung der Deputiertenkammer ist Gegenstand häufiger Anfeindung, da es äußerlich als eine den Prinzipien einer demokratischen Republik widersprechende Institution erscheint. In Wirklichkeit ist aber damit ein Übergewicht der Deputiertenkammer geschaffen, denn bei einem Streit beider Kammern wird das Votum der unmittelbar aus allgemeinem Stimmrecht hervorgehenden Kammer durch ihre Neuwahl als maßgebend anerkannt[124]).

Eine weitere wichtige Aufgabe des französischen Senats ist das bereits erwähnte Recht der Überwachung des Ministerrats. Es müssen, wenn die Präsidentschaft zur Zeit der Auflösung der Deputiertenkammer frei wird, die Wahlkollegien sofort zusam-

---

[122]) Schollenberger, a. a. O., S. 532.
[123]) Lebon, a. a. O., S. 126.
[124]) Vgl. Brie, a. a. O., S. 57.

menberufen werden und der Senat rechtskräftig zusammentreten (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 § 3). Der Senat darf in diesem Falle keine gesetzgeberische Tätigkeit entfalten; seine Aufgabe ist vielmehr, den Ministerrat, dem die vollziehende Gewalt provisorisch anvertraut ist, zu überwachen und zu kontrollieren[125]).

C. Das Oberhaus als Problem.

I. Die Grundlegung des Oberhauses.

Nach obigen, die rechtliche Struktur des Oberhauses in drei Republiken behandelnden Ausführungen soll der mehr ins politische Gebiet neigenden Frage nähergetreten werden, ob eine Erste Kammer überhaupt eine Existenzberechtigung hat, zumal in einer Republik.

Bei Beantwortung dieser Frage sind die Grundlagen, auf denen die Fundamente eines gesunden Staates aufgebaut werden können, einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Eines der wesentlichsten Erfordernisse einer „besten Verfassung" ist die gemischte Verfassung, d. h. eine Verfassung, die aus den drei Verfassungselementen, dem demokratischen, monarchischen und aristokratischen Element, zusammengesetzt ist.

Daß die gemischte Verfassung die beste sei, wurde schon im Altertum erkannt, insbesondere von Cicero und Polybius[126]). Diese vertraten den Gedanken, daß jede Verfassung, die nur auf einem der drei Elemente beruhe, einseitig und daher in Gefahr sei, auszuarten: die Monarchie in Tyrannis, die Aristokratie in Oligarchie, die Demokratie in Ochlokratie[127]).

Dieser Gefahr der Ausartung der drei Elemente soll durch ihre Mischung vorgebeugt werden.

Unter demokratischem Element verstehen wir die Einrichtung, daß jeder Volksgenosse von einem gewissen Alter an ein politisches

---

[125]) Lebon, a. a. O., S. 127.

[126]) Aristoteles will in seiner „Politeia" einem Element die entscheidende Macht zukommen lassen, das weder aristokratisch noch demokratisch, sondern ein Mittelding zwischen beiden ist, „während die echte gemischte Verfassung darin besteht, jedes der verschiedenen Elemente in ihm selbst zu stärken und auszubilden, aber sie in ihrer Wirksamkeit wechselseitig zu bedingen." (Stahl, Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts, S. 233). Vgl. auch Schmidt, Allgemeine Staatslehre, 1. Bd., S. 224.

[127]) A. A. Schmidt, a. a. O., S. 268, der es für verfehlt hält, von den drei Hauptformen noch ebensoviele Nebenformen abzusondern und diese als „Ausschreitungen" gegenüberzustellen, da es Normalformen der Regierungsformen, an denen die „Ausartungen" der letzteren gemessen werden können, nicht gebe. Die altbekannte Dreiteilung kann nach seiner Ansicht längst nicht die Bedeutung beanspruchen, die man ihr früher beilegte, da die Grenzen viel zu flüssig seien und die Formen ineinander übergingen.

Stimmrecht besitzt. Damit ist jedem Gelegenheit und Möglichkeit geboten, auf die Gestaltung des Staates einzuwirken[128]).

Das zweite Element ist das monarchische oder, vielleicht besser gesagt, einherrschaftliche Element. Darunter ist zu verstehen, daß eine physische Person im Staate vorhanden ist, die als Staatsoberhaupt an oberster Stelle steht und gewisse Befugnisse ausübt und dabei von der Volksvertretung unabhängig und ihr nicht verantwortlich ist. Diese Person ist in Monarchien der Monarch, in Republiken der Präsident[129]). Man kommt auch in der Republik nicht ohne monarchisches Element aus, allerdings ohne Erblichkeit.

Als drittes Element muß die „beste Verfassung" haben: ein aristokratisches. Warum auch dieses? Zur Hemmung des demokratischen Elements. Heute gilt nicht mehr die Ansicht Rousseau's, daß der Wille des Volkes immer gut sei und stets das Richtige treffe, daß vox populi vox dei sei. Denn dann wäre die Gefahr groß, daß niedrige Instinkte bei einer Volksabstimmung die Oberhand gewinnen. Herrschaft des Pöbels ist der Schatten, der die Demokratie begleitet. Die Väter der amerikanischen Verfassung fürchteten nichts so sehr wie eine hemmungslose Demokratie und waren sehr bedacht, ihr Schranken zu ziehen[130]).

Das Gegengewicht gegen das demokratische Element kann das einherrschaftliche auf die Dauer nicht allein leisten. Deshalb braucht man eine Körperschaft. Es bedarf eines Senates, eines Oberhauses, und zwar nicht eines Senates schlechthin, sondern eines solchen, dessen Mitglieder durch ihre besonderen Qualitäten dieser Aufgabe gewachsen sind.

Monarchisch-konstitutionelle Staaten, in denen der Monarch ein gleichrechtiges Glied der Legislative ist, genießen ohne weiteres den Vorzug, daß jeder Entwurf einer doppelten Begutachtung unterliegt. Ein vollwertiges Gegengewicht gegen die Zweite Kammer ist also schon vorhanden. Die Aufgabe des Oberhauses beschränkt sich dann darauf, dieses Gegengewicht zu unterstützen.

In gewaltentrennenden Republiken[131]), in denen Regierung und Volksvertretung voneinander unabhängig sind, ist der Präsident zwar kein Teil oder Mitglied der Legislative, aber ein „Vetorecht" des Präsidenten wie in den Vereinigten Staaten, dem Typus einer ge-

[128]) Ob dieses Stimmrecht für alle gleich, ob für Frauen oder ob das Volk selbst oder die Repräsentanten die Staatsfunktionen ausüben, ist eine Frage zweiten Ranges.

[129]) Stahl, a. a. O., S. 215 will die Grenzen enger ziehen. „Unter gemischter Verfassung versteht man füglicher die Einrichtung, daß verschiedene spezifische Elemente, ein wirklicher König, ein wirklich bevorzugter Stand, einen rechtlichen Anteil an der Gewalt hat."

[130]) Vgl.: Die drei großen Amerikaner Hamilton, Jefferson, Washington in „Klassiker der Politik", Bd. VII.

[131]) Die gewaltentrennende Republik ist wie die parlamentarische und die unmittelbare Republik eine Unterform der demokratischen Republik.

waltentrennenden Republik, kommt in gewisser Hinsicht praktisch der Wirkung einer Ersten Kammer gleich, namentlich wenn dieses Vetorecht wie hier „im Gegensatz zur früheren Praxis und zur verfassungsmäßigen Pflicht[132])" von einem suspensiven zu einem absoluten geworden ist. Die Erste Kammer tritt hier dem Präsidenten ergänzend zur Seite.

Während also in gewaltentrennenden Republiken die Auswirkungen des demokratischen Prinzips noch gemildert werden, herrscht es in parlamentarischen Republiken, in denen die Regierung als Vollzugsorgan des Parlaments von dessen Vertrauen abhängig ist und bei Mißtrauensvotum zurücktreten muß, unumschränkt, ohne Einwirkungen von irgendeiner Seite ausgesetzt zu sein. Die Schaffung eines Gegengewichts ist also dringendstes Bedürfnis für alle diese Staaten, um Einseitigkeiten, die sich aus der Alleinherrschaft eines Hauses ergeben, unschädlich zu machen. Nur eine Erste Kammer kann diesen Zweck vollkommen erfüllen.

II. Stimmen für und gegen ein Oberhaus.

Der Demokratismus bestreitet der Ersten Kammer die Daseinsberechtigung. In Kürze seine Lehre: „Alle Menschen sind gleich geschaffen; sie sind alle von ihrem Schöpfer mit bestimmten unveräußerlichen Rechten, darunter dem Recht auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück begabt; die Regierungen sind zur Sicherung dieser Rechte eingesetzt; sie leiten ihre berechtigten Gewalten aus der Zustimmung der Regierten her." (Amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776). Ähnlich die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der französischen Nationalversammlung vom August 1791. Nach ihr verstößt die Unterwerfung eines Menschen unter einen andern, außer durch seinen eigenen Willen, gegen die Natur. „Die Nation ist der eigentliche Sitz aller Souveränität. Keine Körperschaft, kein Einzelner kann irgendeine Macht ausüben, die nicht ausdrücklich daraus abgeleitet ist."

Diese Erklärungen von den natürlichen Rechten der Menschen sind unanfechtbar. Wo man rechtlich denkt, wird man sie überall und stets anerkennen.

Die demokratische Lehre folgert nun, darauf aufbauend, weiter: „Der Souverän sei ein einziger und unteilbarer, da er die Gesamtheit aller sei, ohne einen einzigen auszunehmen. Daher müßte auch die Legislative eine einzige und unteilbare sein, da der Souverän nicht geteilt werde und es nicht zwei, drei oder vier Souveräne in einem Staate geben könnte." (Rabaud-Saint-Etienne in der französischen Nationalversammlung von 1789)[133]).

---

[132]) Freund, a. a. O., S. 114.

[133]) Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. I, S. 694.

Diese Lehre knüpft an Rousseausche Gedankengänge an. Dieser behandelt in seinem Buch „Contrat social" die Theorie von der unmittelbaren Republik[134]) und schreibt, jeder Einzelne veräußere durch Vertrag, der einstimmig angenommen werden müsse, seine Rechte an die Gesamtheit. Die oberste Gewalt ruhe in einem sozialen Gemeinwesen, der Gesamtheit selbst. Das Organ dieses Souveräns sei die „volonté générale". Jede Repräsentativversammlung sei verwerflich, nur die Gesamtheit könne die „volonté générale", die in der Gesetzgebung zum Ausdruck komme, bilden. Da die Souveränität nur die Ausübung des allgemeinen Willens sei, so könne sie nie veräußert werden, der Souverän, der ein Sammelwesen sei, könne nur durch sich selbst repräsentiert werden.

Von dieser volonté générale Rousseaus geht die obige Theorie, zu deren Wortführer sich Rabaud machte, aus. Sie identifiziert die Legislative mit der volonté générale, die als Versammlung aller Bürger gedacht ist. In diesem Falle kann die Legislative freilich nicht geteilt werden. Diese Theorie hat aber auch nur für die unmittelbare Republik im Sinne Rousseaus Geltung.

In allen andern Staaten kann das Volk als Träger der Souveränität die gesetzgebende Gewalt ebenso wie an eine Kammer auch an zwei Kollegien delegieren, wie es sie ja auch jederzeit wieder zurücknehmen kann.

Es wird häufig der Einwand gebracht, bei Vorhandensein zweier Kammern sei, wenn beide übereinstimmten, die eine von ihnen überflüssig, im gegenteiligen Falle aber käme ein Volkswille überhaupt nicht zum Ausdruck. Als einzige Folgerung ergibt sich aus diesem Einwand die Forderung, daß beide Kammern auf den Volkswillen zurückgehen müssen. Bei Einigung der beiden, die vielleicht manchmal etwas schwierig sein wird, wird das Ergebnis um so besser sein.

Die Erste Kammer war zur Zeit Montesquieus eine Adelskammer. Ohne Adel gab es kein Königtum. Montesqieus Begründung lautete: „Das Zweikammersystem soll gegenüber dem leichtbeweglichen Element der Volkskammer das zum Beharren hinneigende und zum reiflichen Überdenken des Beschlusses besonders geeignete Element der Ersten Kammer, das Oberhaus, schaffen."

Das Oberhaus spielte für seine und die auf diese aufbauende Lehre eine wichtige Funktion in der Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre. Er sah in ihm ein notwendiges Gegengewicht gegen die beiden andern Teile der Legislatur, gegen Königtum und Unterhaus. Nicht nur eine Dreiteilung der Gewalten, sondern auch eine Dreiteilung der Legislatur schuf seine Theorie, um zu verhüten, daß sich

---

[134]) In der unmittelbaren Republik übt das Volk selbst, nicht seine Repräsentanten, die wichtigsten Staatsfunktionen der Gesetzgebung und Verwaltung aus. Namentlich wird bezüglich Gesetzgebungs- und Verwaltungsakten durch Volksbegehren Volksentscheid herbeigeführt.

König und Unterhaus zur Unterdrückung der individuellen Freiheit zusammentun könnten. Montesquieus Theorie verfolgte monarchische Ziele.

Die frühere Begründung des Zweikammersystems baut sich also auf den gegensätzlichen Interessenssphären zwischen Adel und Bürgertum auf. So meint noch Stahl[135]), Ober- und Unterhaus beruhten geschichtlich wie nach ihrem Wesen auf dem Gegensatz zwischen herrschaftlicher und gemeiner (das ist nichtherrschaftlicher) Stellung. Das Oberhaus soll nach seiner Ansicht gebildet werden aus Elementen der Macht im Lande, nämlich aus dem alten Herrenstand, und den hierin zu seiner Stellung erhobenen Häusern: der erblichen Pairie, zweitens aus der Grundaristokratie in einer weiteren Ausdehnung: der Ritterschaft, und drittens, als von der Ritterschaft überall untrennbar, aus den bedeutendsten Städten. Die Verleihung der Sitze muß nach seiner Ansicht in großem Umfang vom König abhängen.

Ebenso ist noch Bluntschli[136]) der Meinung, es sei „die natürliche Bestimmung" der Ersten Kammer „die aristokratischen Elemente im Staate zu vertreten, und die Bestimmung der Zweiten Kammer, den Demos zu repräsentieren". Die Begründung hat wohl ihre historische Berechtigung und liefert tatsächlich eine Erklärung für die Entstehung des Zweikammersystems, ist aber heute vollkommen überholt. Der Gedanke an eine reine Adelskammer in den modernen Staaten erscheint absurd.

Der süddeutsche Staatsrechtslehrer und Geschichtsschreiber von Rotteck[137]) lehnte eine Adelskammer scharf ab, da sie immer dem den allgemeinen Menschenrechten hohnsprechenden Kastensystem verwandt sei und ihre eigentliche Stütze nur in dem abgöttisch verehrten historischen Recht fände. Dagegen tritt er für das Zweikammersystem in nichtmonarchischen Staaten oder auch in monarchisch-konstitutionellen Staaten ein, da es gefährlich sei, einen einzigen gesetzgebenden Körper, eine ungeteilte mit überwiegender Macht versehene Repräsentation zu haben. Denn den stets möglichen Abirrungen und dem wahrscheinlich eintretenden Streben nach Allgewalt stehe hernach kein Damm entgegen und es sei der Aufwallung eines Augenblicks das feierlichst anerkannte Recht aller Staatsbürger und die ganze Verfassung preis. In solcher Lage müsse der Nationalrepräsentation aus Vorsicht eine von der natürlichen abweichende oder mehr künstliche Organisation gegeben werden, der Abgang oder die Schwäche des monarchischen Prinzpis durch ein aristokratisches ersetzt und zu diesem Behuf etwa die Wahlkammer in

---

135) Stahl, a a. O., S. 430 ff.

136) Lehre vom modernen Staat, II. Teil, S. 84.

137) Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften, II. Bd.; Allgemeine Staatslehre, S. 260.

zwei Senate geteilt oder ihr auch eine der Pairie entgegengestellt werden. Die Einteilung müsse nach natürlichen Unterschieden, wie nach Alter, Wahlart, Dauer des Auftrags, der Zahl, nicht nach der Geburt erfolgen.

Das Zweikammersystem hat in der modernen Wissenschaft fast einmütig Billigung gefunden. Die heutige Lehre hat die als richtig erkannten Grundgedanken Rottecks weiter ausgebaut: eine Erste Kammer gewährleiste eine objektivere und erschöpfendere Beratung und sei in der Lage, Mißgriffe der Zweiten Kammer zu beseitigen, da eine nochmalige Überprüfung eine überhastige Einführung neuer Gesetze ausschließe und Verbesserungen an Form und Inhalt möglich mache.

So schreibt Dahlmann[138]): „Zwei gleichberechtigte Kammern geben der Verschiedenheit im Volke Raum, ohne die Staatseinheit in Korporationsstimmen aufzulösen. Sie gewähren eine eindringendere und reifere Beratung insofern, als die eine Kammer die Kritik der andern zu scheuen hat. Eine mehrmalige Beratung in derselben Kammer leistet nicht das, was die Durchberatung von vornher in einer andern Versammlung leistet, worin die nicht sitzen, welche den Antrag gemacht und mit aller Stärke der Gründe, vielleicht auch mit Aufbietung aller Parteimacht, im Feuer der Leidenschaft durchgeführt haben."

Treitschke[139]) meint: „Schon die äußeren Gründe dafür (d. i. das Zweikammersystem) sind durchschlagend. Jeder, der einem Kollegium angehört, weiß, wie sich da eine gewisse Atmosphäre ausbildet, aus welcher der Durchschnittsmensch nicht heraus kann. Stehen zwei Kammern nebeneinander, so werden sie sich gegenseitig korrigieren. Dieses Zusammenwirken und Sichergänzen ist da, wo es sich um bedachtsame Prüfung nach allen Seiten hin handelt, an sich schon sehr wünschenswert. Das moralische Ansehen der Gesetze ist größer, da sie von zwei Körperschaften beraten und beschlossen sind. Ein weiterer Vorteil besteht darin, daß beim Konflikt der Regierung mit der einen Kammer die andere vermittelnd auftreten kann."

Neu ist, daß sich auch eine Stimme der politischen Linken[140]), die vorerst noch vereinzelt dasteht, für das Zweikammersystem einsetzt, und zwar mit folgender Argumentation: „Es ist ein falsches Dogma, daß das Einkammersystem wahre Demokratie verkörpere. Solche Auffassung entspricht der mechanisch-atomisierenden Denkweise des individualistischen Liberalismus, ist aber heute, da die

---

[138]) Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt in: Klassiker der Politik, Bd. 12, S. 134.

[139]) A. a. O., S. 172.

[140]) Max Cohen, Der Reichswirtschaftsrat und die Errichtung einer Kammer der Arbeit, in: Februarheft 1927 der „Sozialistischen Monatshefte"

Wirtschaft sich zur Gemeinwirtschaft zu wandeln beginnt, der einzelne Mensch als Glied der Gemeinschaft erkannt wird und die Gestalt der kommenden Gemeinschaft allmählich Form annimmt, überholt und nur noch als Gegenstand für das Museum der Geschichte zu werten. Eine wirklich sozialistische Weltanschauung verlangt ein Zweikammersytem. Die Grundidee der neuen Forderung ist die, daß die Volksgemeinschaft in ihrer doppelten Totalität erkannt wird: einmal als Summe der einzelnen Individuen, deren jedes einen Mikrokosmos darstellt, frei sich selbst bestimmt; und dann als schaffender Organismus, in dem jeder Einzelne eine bestimmte schöpferische Funktion ausübt, alle zusammen aber erst die Einheit der Gestalt bilden. Beides ist der Fall und jedem von beiden muß ein besonderes Organ der Volksvertretung entsprechen."

III. Die bestehenden Oberhäuser nach Zusammensetzung und Funktionen.

Auf verschiedenste Weise haben die Staaten ihre Ersten Kammern eingerichtet.

Bei den Bundesstaaten äußerte sich das Bedürfnis einer Vertretung der einzelnen Glieder des Bundes in der Staatsleitung. Man schuf Kammern, in die jeder Staat seine eigenen Vertreter entsandte. Aus ihnen entwickelte sich dann von selbst eine Erste Kammer für den ganzen Bundesstaat (Schweiz, Vereinigte Staaten).

Die Stellung dieser Ersten Kammer als Vertreterin von Staaten oder Kantonen ist besonders stark.

Bei den Einheitsstaaten kann man vier Wege unterscheiden, die die Staaten bei der Gestaltung ihrer Ersten Kammer beschritten haben:

1. Das Haupt der Regierung hat das Recht, die Mitglieder der Ersten Kammer nach eigenem Gutdünken zu bestimmen (Italien)[141].
2. Die Mitglieder werden durch die Regierung ernannt, aber es sind doch nur Personen bestimmten Alters oder bestimmter Kategorien wählbar, z. B. Männer, die hohe Staats- oder Kirchenämter bekleiden oder hohe Einkommen und Steuerleistungen nachweisen (Spanien)[142].
3. Die Wahl wird an Mitglieder von Körpern der Lokalverwaltung oder an Wahlmännerschaften übertragen (Frankreich).

   Diese Art nennt man indirekte oder Volkswahl zweiten Grades, weil die Wahlmänner von Körperschaften gebildet sind, die von den Bürgern gewählt sind (auch Schweden[143]) und Portugal)[144].

[141]) Gmelin, Ausländ. Staatsrecht, II. Teil, S. 8.
[142]) Ebenda, S. 3.
[143]) Ebenda, S. 19.
[144]) Ebenda, S. 2.

4. Die Mitglieder der Ersten Kammer gehen aus unmittelbarer Volkswahl im gleichen Stimmrecht, wie für die Wahlen zur Zweiten Kammer, nur in größeren Wahlkreisen, hervor. (Staaten der Nordamerikanischen Union)[145].

Die Funktionen der bestehenden Oberhäuser sind nach folgenden Gesichtspunkten zu gliedern:

1. Die Erste Kammer steht der Zweiten rechtlich und tatsächlich in ihren Machtbefugnissen gleich (Bundessenat der Union, Senate der Staaten der Union)[146].
2. Ihre Befugnisse kommen rechtlich denen der Zweiten ganz oder nahezu gleich, tatsächlich aber sind sie geringer (Frankreich, Italien[146]), Belgien)[147].
3. Die Macht der Ersten Kammer ist rechtlich wie tatsächlich nur gering (Norwegen)[148].

IV. Quellen der Autorität eines Oberhauses.

Das Maß der Gewalten wird von der Zusammensetzung ebenso bestimmt wie diese von ersterem. Ein Oberhaus, das einen großen Gewaltenkreis hat, muß auf einer festen, tragbaren Grundlage aufgebaut sein, wenn es nicht Gefahr laufen will, beim ersten starken Stoß zusammenzubrechen.

Eine Erste Kammer muß ihre Autorität aus bestimmten Quellen herleiten. Wir können drei solcher Quellen unterscheiden:

Einmal die überlieferte Achtung des Volkes. Das Oberhaus, das auf eine lange, ruhmvolle Vergangenheit zurückblicken kann und dessen Mitglieder geachteten Schichten entstammen, kann auf eine gewisse ehrfürchtige Achtung rechnen, die man seinen Mitgliedern entgegenbringt. So früher das Magnatenhaus in Ungarn und lange Zeit auch das englische Oberhaus, bis gewisse Vorgänge eine Minderung des Ansehens des letzteren bedingten. Diese überlieferte Achtung vor Althergebrachtem steht allerdings heute nicht mehr sehr hoch im Kurs; sie hat überall abgenommen.

Zweitens die repräsentative Art der Ersten Kammer. Eine vom Volk gewählte Erste Kammer ist Deuterin des Volkswillens. Solche Kammern sind die Senate der Staaten der Union, die Räte der Schweizer Kantone, ebenso, wenn auch in etwas schwächerem Maße, die aus indirekter Wahl hervorgegangenen Ersten Kammern (Frankreich).

Als dritte Quelle kommt in Betracht das persönliche Verdienst und der politische Verstand der Mitglieder. Gäbe es jemand, der ohne Mißgriffe zu tun, die befähigtsten Männer aus-

[145]) Bryce, a. a. O., II, S. 15.
[146]) Gmelin, a. a. O., S. 8.
[147]) Ebenda, S. 12.
[148]) Ebenda, S. 17.

lesen und in einer Kammer vereinigen könnte — diese Kammer würde für den Mangel der Volkswahl in reichem Maße Ersatz bieten durch hervorragende Leistungen und sich dasselbe Ansehen sichern können wie ein vom Volk gewähltes Haus. Italien, Spanien und Belgien haben ihre Senate nach diesen Richtlinien gebildet, allerdings ohne jemals den Idealzustand dieses Systems erreichen zu können. Welche Bedeutung eine Versammlung von Männern von hervorragenden Qualitäten, die sich Verdienste um ihr Vaterland erworben haben, erlangen kann, zeigt das Beispiel des römischen Senates[149]). Jeder, der einmal gewisse hohe Staatsämter innegehabt hatte, wurde zum Mitglied des Senates ernannt, die übrigen Mitglieder wählte der Zensor. Der römische Senat war der erfolgreichste aller Räte, die jemals einen Staat regiert haben, und er hat ein Jahrtausend überdauert.

V. Aufgaben eines Oberhauses.

Drei Anschauungen streiten sich hier.

Diejenigen, welche das aristokratische und demokratische Prinzip für gleichberechtigt halten, werden einer Ersten Kammer alle Gewalt zubilligen, die die Zweite auch hat. Das wird allerdings nur möglich sein, wenn sie unmittelbar vom Volk gewählt wird.

Eine der wichtigsten Aufgaben ist in diesem Falle die Nachprüfung der vom Unterhaus kommenden Gesetze. Diese nochmalige Beratung findet in einem unparteiischen, unvoreingenommenen Haus statt, das Fehler entdecken und Lücken ausfüllen kann. Es ist schwierig, die Grenzen dieser Nachprüfung gesetzlich zu umschreiben. Nach allgemeiner Ansicht darf es die Erste Kammer nicht auf einen Konflikt mit der Zweiten ankommen lassen, sondern sie soll sich fügen, wenn sie ihre Verwahrung eingelegt hat.

Ein Bedenken ist an dieser Stelle zu beachten: Es ist leicht möglich, daß das Oberhaus dann seine Aufgaben allzusehr formal-juristisch nimmt und die Kammer, in der Staatsmänner sitzen sollen, zu einer Versammlung von Rechtsgelehrten wird. Eine solche Kammer könnte ihrem Lande nicht viel nützen.

Nach der zweiten Anschauung soll die Erste Kammer hinsichtlich der Finanzgesetzgebung minderberechtigt, sonst aber gleiche Rechte wie die Zweite haben; sie soll nicht nur Gesetzesinitiative haben, sondern auch Gesetze, die von der Zweiten an sie gelangen, verbessern und ablehnen dürfen. Bei Meinungsverschiedenheiten wird sie die schwächere sein. Auch hier, wenn die Erste Kammer dazu eingesetzt sein soll, um Unüberlegtheiten und Unklugheiten der Zweiten zu begegnen, erhebt sich die Frage, wieweit ihre Befugnisse hierin gehen

[149]) Der römische Senat ist zwar nicht als Erste Kammer in unserm Sinn anzusehen, da es keine Zweite, sondern nur die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger gab.

sollen. Ein Ablehnungsrecht besitzt der Senat der Vereinigten Staaten, der französische, auch der italienische und kanadische[150]). Aber überall geht der Senat mit diesem Ablehnungsrecht sehr vorsichtig um, da beim Konflikt zwischen beiden Kammern zu leicht Erschütterungen im Staatsleben hervorgerufen werden können.

Die dritte Anschauung über die Aufgaben einer Ersten Kammer geht dahin, sie nur Gesetze nachprüfen zu lassen, die von der Zweiten an sie gelangen, also nur Änderungen anregen, höchstens bei Finanzgesetzen Modifikationen empfehlen zu lassen. Verwerfungs- oder Ablehnungsrecht soll die Kammer nicht haben. Die Aufgabe des Oberhauses ist in diesem Falle sehr bescheiden.

VI. Vorschläge für die Bildung eines Oberhauses.

Man macht den Parlamenten einen doppelten Vorwurf: Von den Besten des Volkes an Geist und Charakter fänden nicht genug ihren Weg in die Parlamente; ferner: häufig gerieten die Parlamente unter den Einfluß einer einzigen Partei, die auf Grund ihrer Machtstellung alles Mögliche zu erreichen suche, vielleicht übereilige Maßnahmen durchpeitsche und Klassengesetze mache. Diese Partei könne ihre sämtlichen Angehörigen nach einer Richtung zu stimmen zwingen und so nach außen eine Mehrheit im Hause erreichen, die in Wirklichkeit nur eine Mehrheit der Mehrheitspartei, im ganzen Hause vielleicht nur eine Minderheit sei[151]).

Diese Fehler bilden zugleich eine Gefahr für die demokratische Regierungsform. In Staaten, in denen man den Willen der Abgeordneten unter allen Umständen, auch wenn die Durchführung eines Gesetzes zu Bedenken Anlaß gibt, als den unverfälscht wiedergegebenen Willen des Volkes anerkennt, in denen man auf dem Standpunkt steht, daß das größere Übel nicht die Mißgriffe des Parlaments sind, sondern die durch Vorhandensein einer Ersten Kammer entstandene Verlangsamung der Gesetzesmaschinerie, in diesen Staaten ist es vergebliches Bemühen, eine Erste Kammer vorzuschlagen.

So konnte in neuerer Zeit das Wort von einem Niedergang der Parlamente entstehen. Die Ursachen sind in der Hauptsache die oben erwähnten. Die Regierungsaufgaben werden immer schwieriger, immer komplizierter und erfordern dementsprechend größere Gewandtheit und Sachkenntnis, genaue Kenntnis des Wirtschaftslebens, exaktes und eindringliches Denken. Das sind Fähigkeiten, die der Durchschnittsabgeordnete öfters vermissen läßt. Als Folgen treten ein: Niedergang der Gesetzgebung und Verwaltung oder ihr Übergang in die Hände der Beamtenschaft.

Den Abgeordneten fehlt es auch an Zeit, sich die nötigen Kenntnisse der wirtschaftlichen Vorgänge und der sozialen Fragen zu ver-

[150]) Bryce, a. a. O. II, S. 193.
[151]) Vgl. Bryce, a. a. O., III, S. 23.

schaffen, da sie sich zuviel mit Parteienstreit und mit Überwachung der Verwaltungstätigkeit der Regierung zu befassen haben.

Man ist sich darüber einig, daß die meisten dieser Fehler durch eine Erste Kammer beseitigt oder wenigstens gemildert werden können. Vorschläge verschiedenster Art sind für die Bildung eines Oberhauses gemacht worden.

Mendelssohn-Bartholdy[152]) sieht das Ideal in einer berufsständischen Ersten Kammer; deren Bildung sei aber ungeheuer schwierig, da sich kaum ein richtiges Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Besitz finden lasse, um beiden eine ihrer Bedeutung entsprechende Vertretung in dieser berufsständischen Kammer zukommen zu lassen; außerdem würde dem Besitz von verschiedenen Seiten das Recht der Mitbestimmung bestritten werden, so daß die Linie zwischen „Arbeitern" und „Bauern" gezogen werden müßte.

Im Falle der Unmöglichkeit der Bildung einer berufsständischen Ersten Kammer bleibt nach Mendelssohns Ansicht die Bildung einer mit der Zweiten gleichberechtigten von derselben Gesamtwählerschaft in verschiedenen Wahlformen gewählten Kammer übrig. Die Lösung der gesetzgeberischen Aufgaben müsse dann durch zweckentsprechende Geschäftsverteilung erfolgen.

Die Härten eines Mehrheitswahlsystems werden nach seiner Ansicht von dem Hauptübel der Verhältniswahl übertroffen, die darin bestünden, daß die Nachwahl ausgeschlossen, die Wahl der Abgeordneten dem Zufall des Ausscheidens oder Aufrückens oder dem Willen der Parteileitung überlassen und so die Verbindung zwischen Abgeordneten und Volk zerstört werde. Nur eine richtige Verbindung beider Wahlsysteme könne das Problem lösen. Denn ein Parlament brauche zwei Arten von Abgeordneten, den „großen" und den „kleinen Mann", den Parteiführer und Staatsmann auf der einen, den Vertrauensmann des kleinen Bezirkes auf der anderen Seite. Die Verhältniswahl bringe den ersteren, die Mehrheitswahl den letzteren ins Parlament.

Konflikte können bei dieser Gleichstellung der Kammern nach Mendelssohns Ansicht leicht gelöst werden. Bei jedem andern Zweikammersystem seien hier Schwierigkeiten. Denn zwei Kammern, von denen die eine aus Mehrheits-, die andere aus Verhältniswahlen hervorgehe, würden den Willen des Volkes, der über ihnen stehe, verkörpern und der bei Konflikten die letzte Instanz sei, indem das Volk über das bestrittene Gesetz selbst abstimme. Die Frage des Anlasses zum Referendum sei beim Einkammersystem immer sehr schwierig, hier entscheide das Volk über den Streit seiner beiden Häuser. Mendelssohn hält es für zweckmäßig, den Staatshaushalt und die Staatsverträge von diesem Verfahren auszunehmen, da auch ein stark poli-

[152]) Ein- oder Zweikammersystem? in: Handb. der Politik, I. Bd. „Die Grundlagen der Politik", S. 355.

tisiertes Volk in diesen Fragen nicht immer so stimme, wie es zweckmäßig sei. Die Lösung dieser Frage ergebe sich wieder aus der Natur des Systems: Staatsverträge sollen von der Kammer behandelt werden, welche die kleinere Zahl von Abgeordneten besitzt, die in großen Wahlkreisen von Hunderttausenden gewählt sind und die zur Behandlung dieser Fragen nötige Erfahrung besitzen. Die Behandlung des Staatshaushaltes dagegen soll der Kammer zufallen, in der die Vertreter der kleinen Bezirke sitzen, die deren finanzielle Leistungsfähigkeit kennen.

Einwände gegen diese Art des Zweikammersystems bezeichnet Mendelssohn als Einwände gegen die demokratische Verfassung überhaupt: die Befürchtung, daß durch häufige Wahl das Volk zu stark politisiert werde und der Einfluß der Parteien, des ständigen Beamtentums und der Presse zurückgedrängt sei. Aber selbst wenn die Wählerschaft einmal irrgehe, so biete doch eine Doppelvertretung den sichersten Schutz.

Mendelssohn schließt: „Die Vorzüge zweier gewählter Kammern überwiegen: der Wille des Volkes kommt richtiger, mächtiger, klarer zum Ausdruck als in einer Kammer; richtiger, weil Verhältniswahl und Mehrheitswahl sich untereinander ergänzen, ihre Einseitigkeitsfehler heilen, die Meinung der großen gleichgesinnten Mengen und der kleinen örtlichen Mehrheiten gleichmäßig zu Wort kommen lassen, die beiden zum Wohl der Verhandlungen nötigen Arten des Politikers, den Staatsmann und den Volksmann gleichmäßig ins Parlament schicken; mächtiger, weil die Wahl einen dauernden Willen zeigt, dem keine Gegengewalt den Einwand der Augenblicksstimmung oder des Zufallsergebnisses entgegenhalten kann, weil überhaupt diktatorischen Gelüsten zwei selbständige Volkskammern besseren Widerstand tun können als eine, und ein „Leutnant mit zehn Mann" oder ein Spartakus mit zehn befreiten Sklaven über zwei Kammern weniger leicht Herr wird als über eine; vor allem klarer, weil die Zweikammerverfassung aufs natürlichste zur Einrichtung der unmittelbaren Volksabstimmung führt und dadurch all die verwickelten und künstlichen Sicherungen erspart, mit denen andere Verfassungen sich vorsehen müssen, um Übergriffe des Parlaments oder der Regierung auszuschließen."

Ähnliche Gedanken hat Winter[153]) geäußert: Er will nachweisen, daß das Parlament des zukünftigen[154]) Deutschen Reiches aus zwei Kammern bestehen und die Erste Kammer eine Kammer der Staatsmänner sein müsse. Diese Staatsmänner sollen aus der Selbstverwaltung des Reiches durch materiell unabhängige Persönlichkeiten hervorgehen. Zwei Haupteigenschaften werden für den Eintritt in die Erste Kammer gefordert: Erstens politische Einsicht, zwei-

[153]) Über die Bildung der Ersten Kammern in Deutschland, S. 85/86.
[154]) Das Buch wurde vor 1871 geschrieben.

tens materielle Unabhängigkeit. Die Kammer der Staatsmänner soll dazu da sein, daß die Behandlung der Staatssachen in Übereinstimmung mit den Ansichten der im Staatswesen Erfahrenen, nach den Forderungen der Staatskunde, der Staatsweisheit, im staatsmännischen Geist erfolge.

Hatschek[155]) behandelt die Theorie der Interessenvertretung. Er versteht darunter, wie sich aus einer von ihm zitierten Stelle aus einem Regierungsentwurf[156]) ergibt, die Vertretung der auf Gesetz beruhenden kommunalen und wirtschaftlichen Körperschaften, und wirft die Frage auf, wie diese Interessengruppen für eine Erste Kammer zu organisieren seien. Die Schwierigkeiten bestünden darin, daß beide Kammern zunächst auf breitester Wahlbasis organisiert werden müßten, wenn möglich auf der Grundlage des allgemeinen, direkten und gleichen Wahlrechts. In der Monarchie helfe für die Bildung der Ersten Kammer das Vorhandensein besonderer Klassen und Stände, resp. besonders wichtiger Interessengruppen aus. Die von Volkssouveränität und der Gleichheit aller Bürger getragene Demokratie habe dieses Auskunftsmittel nicht. Wenn ferner beide Kammern wirklich auf der Basis eines allgemeinen gleichen und direkten Wahlrechtes eingerichtet seien, so ergebe sich die weitere Schwierigkeit: wie die beiden Kammern derart voneinander differenzieren, daß sie noch ihren Zweck verschiedener Willensbildung im Gemeininteresse erfüllen könnten? Die Differenzierung könne nach dreifacher Richtung durch die Rechtsordnung erfolgen: Entweder durch Aufstellung besonderer Qualifikationen für die Funktion als Senator oder durch Überweisung der Vertretung rein provinzieller Interessen an die Erste Kammer, den Senat, oder durch Einrichtung größerer Wahlbezirke für Senatswahlen, als die Wahlbezirke für die Volkskammer seien.

Die besonderen Qualifikationen können nach Hatschek folgende Formen annehmen:

1. a) Der Senator wird für eine längere Zeitperiode gewählt als der Volksrepräsentant;
   b) die längere Amtsdauer des Senators kann auch dadurch erreicht werden, daß für den Senat nur Partialerneuerung, nicht Integralerneuerung, wie für das Haus der Repräsentanten vorgeschrieben ist. Dadurch würden gewisse Senatoren ein besonderes Ansehen erlangen, da sie gewissermaßen die Kontinuität dieser Körperschaft verträten;
   c) für die Funktion des Senators wird ein höheres Alter als für die des Volksrepräsentanten verlangt;

---

[155]) A. a. O., S. 696.
[156]) Regierungsentwurf des Verfassungsreformgesetzes in Baden von 1904.

d) für die Funktion als Senator wird ein längerer Aufenthalt (im Staate) vor der Wahl verlangt, als für die Wahl zum Volksrepräsentanten;
e) für die Wahl zum Senator wird in einigen Demokratien noch eine besondere Vermögensqualifikation verlangt.

2. Überweisung der Vertretung besonderer provinzieller Interessen an den Senat oder die Erste Kammer.

Während die Volkskammer auf rein numerischer Wahlbasis gewählt wird, indem auf eine Zahl von Bürgern ohne Rücksicht auf weitere territoriale Grenzen ein Repräsentant kommt, werden die Senatoren auf Provinzial- oder Kommunalverbände aufgeteilt.

3. Die Einrichtung größerer Wahlbezirke für Senatswahlen als für Volkshauswahlen ist ein nicht unbekanntes Mittel der Differenzierung beider Häuser.

Durch solche und ähnliche Vorschriften werde namentlich erzielt, daß die Zahl der Senatoren bedeutend geringer sei, als die der Volksrepräsentanten.

Parlamentarische Republiken allerdings hätten, da sie die Trennung der Gewalten und das damit verbundene Äquilibrium beider Häuser nicht zu beobachten hätten, noch die Möglichkeit, die Differenzierung derart vorzunehmen, daß das Volkshaus den Senat wähle oder daß sich die Volksrepräsentanten mit anderen Wählern als Wohlkollegien für den Senat konstituierten.

4. Die Erste Kammer ist, namentlich in Bundesstaaten, als Interessenvertretung der Staaten als solcher zu organisieren.

Bryce[157]) will in der Ersten Kammer die geistige Elite des Landes versammeln, nämlich Männer, „die durch ihre Fähigkeit und durch die Dienste, die sie der Nation oder dem Bezirk ihres Wohnsitzes geleistet haben, hervorragen, Männer, die in den verschiedenen Formen öffentlichen Dienstes, sei es der Lokalverwaltung, sei es des ständigen Beamtentums im Innern und im Auswärtigen, Erfahrung gewonnen haben, oder die besondere Kenntnis wichtiger Berufe des Volkslebens, der Landwirtschaft oder des Handels, der Industrie, des Bankwesens, der Schule besitzen, Männer, die auf Reisen oder durch gelehrte Forschung sich Verständnis für die auswärtigen Angelegenheiten und den allgemeinen Weltlauf erworben haben." Eine derartige Erste Kammer würde nach seiner Ansicht „eine Art Behälter von besonderem Wissen und gereifter Weisheit werden, die sich dem Wissen und der Klugheit des Volkshauses vorteilhaft hinzufügen ließe." Als weitere Bestandteile des Oberhauses verlangt er „Vertreter der großen Berufsstände, der Naturwissenschaft, der Medizin, der Jurisprudenz, der Technik." Diese Kammer dürfe aber keine Anhäufung von Spezialisten werden, es sollten vorwiegend Männer darin Platz finden, die „mit dem öffentlichen Leben vertraut sind und

[157]) A. a. O., III, S. 86.

die Fähigkeit haben, mit politischen Fragen auf praktische Art fertig zu werden." Dem Parteinehmen könne sich kein Parlament entziehen; „aber ein ruhiger, unparteiisch wägender Geist eines großen Teils seiner Mitglieder könnte der Neigung des ganzen Hauses zur Parteinahme das rechte Maß geben." Dieses Haus soll dann seine Aufgabe darin sehen, an alle Fragen mit soviel als möglich richterlichem Sinn und maßvollem Willen heranzugehen, sich seiner Verantwortung gegenüber dem Volk bewußt und zum Widerstand gegen das Volkshaus nur dann bereit sein, wenn Grund zur Annahme vorhanden sei, daß eine Frage im Unterhaus übereilt oder in der Erregung des Augenblicks entschieden worden sei. Dem Willen des Volkes dürfe sich die Erste Kammer auf keinen Fall entgegenstellen, sondern sie müsse bestrebt sein, ihn zu verstehen und zu erfüllen. Ferner müßte sie das Volk durch Debatten zu belehren und zu beeinflussen suchen. Sie sei „ein Forum, auf dem die auswärtige Politik, der man in den Volkshäusern selten gerecht wird, zu Zeiten behandelt werden könnte, zu denen das Unterhaus nichts für sie übrig hat." Die Ausschüsse könnten, eventuell mit denen des andern Hauses, Fragen überparteilicher Art studieren und über deren gesetzliche Regelung, soweit sie erwünscht sei, berichten, dann Gesetzentwürfe vorbereiten, die im Parlament umso williger angenommen würden, da sie von einer Stelle kämen, die mit keiner der politischen Parteien verknüpft sei. So könnte die Regierungsarbeit unterstützt oder erleichtert werden, und die Mitglieder durch ihre längere Mandatsdauer ein für diese Art der gesetzgeberischen Tätigkeit nützliche Erfahrung sammeln.

Bryce ist Gegner der Volkswahl. Nach seiner Ansicht kommt nur eine Kopie der Zweiten Kammer heraus. Er befürwortet die Wahl der Mitglieder der Ersten Kammer durch einen kleinen Wahlausschuß. Dieser soll aus Männern bestehen, „die im besten Urteil ihrer Mitbürger überall Achtung und Vertrauen genießen und die vom Parlament eigens dazu ernannt worden sind." Diesen vom Gesetz geschaffenen Wahlausschuß will Bryce von Zeit zu Zeit nach fester gesetzlicher Vorschrift erneuern lassen. Die vom Ausschuß vorgenommene Wahl soll ebenfalls nach gesetzlichen Regelungen und Formen vorgenommen werden; „er müßte eine kleine von den Parteien unabhängige Körperschaft sein, damit jeder, der ihm angehört, seine Verantwortung fühle und damit die Eignung der zu Wählenden in ihm frei und vertrauensvoll erörtert werden könnte." Die meisten Mitglieder dieses Ausschusses sollen aus den bestehenden Parlamentshäusern entnommen werden, weil sie so die vorzüglichste Gelegenheit hätten zu erkunden, wo man unter den im öffentlichen Leben Tätigen die Fähigsten und Bestgesinntesten fände. Eine besondere Schwierigkeit erhebe sich aber: man müsse darauf achten, daß die Erste Kammer nicht so zusammengesetzt sei, daß sie unter die dauernde Herrschaft einer politischen Partei falle. Ihr Einfluß sei

sonst von vornherein diskreditiert. Man müsse auch die politischen Ansichten der zu Erwählenden berücksichtigen. Deshalb sei die sicherste Methode für diesen Wahlausschuß, daß er zunächst jeder Partei, im Verhältnis zu ihrer Stärke im Volkshaus, eine gewisse Zahl von Mitgliedern des Oberhauses zubillige, bei denen die zur Wahl nötigen Verdienste gegeben seien und denen man dann noch eine Anzahl von andern hinzufügen müsse, „die nicht ausgesprochene Anhänger einer politischen Anschauung, sondern, auf ihren eigenen besonderen Arbeitsgebieten ausgezeichnet, als Männer von unparteiischem, unabhängigem Sinn bekannt sind, dazu berufen, die Wage zwischen den streitenden Parteien ehrlich und recht zu halten und ein unvoreingenommenes Urteil über jede Frage nach ihrem Wert zu fällen." Auf diese Weise glaubt Bryce eine Kammer schaffen zu können, die „vom Volk als Sprecherin staatsmännischer Erfahrung und politischen Wissens geachtet würde."

Bryce gibt selbst zu, daß die Wahl dieses Ausschusses, der seine Aufgabe nicht nur erfüllen könnte, sondern dessen Wahl dann auch allgemein als ehrlich und unparteiisch anerkannt würde, so schwer sei, daß der Versuch dazu bisher noch nicht unternommen wurde. Er glaubt aber, daß der von ihm vorgeschlagene Wahlausschuß einen ebenso guten Erfolg haben könnte, wie die ihm vorschwebenden Wahlausschüsse in den beiden Häusern des englischen Parlaments, kleine Körperschaften aus Mitgliedern aller Parteien, die dazu eingesetzt werden, die Vertreter in den großen Ausschüssen nach der Stärke der Hauptparteien und Gruppen zu wählen und denen man allgemeines Vertrauen schenke.

Die Bryce'sche Forderung nach fähigen, im Staatswesen erfahrenen Männern, die die Erste Kammer bilden sollen, deckt sich im wesentlichen mit den übrigen Vorschlägen. Man wird diese Ansichten als richtig anerkennen müssen, denn die Zusammensetzung der Ersten Kammer aus Männern mit besonderen Qualifikationen ist nicht nur erste Voraussetzung für ihre Nützlichkeit, sondern für ihre Daseinsberechtigung überhaupt, sie ist Lebensbedingung. Einem Oberhaus, das dieselbe „geistige Ausrüstung" aufzuweisen hat wie das Unterhaus, fehlt ein Wesensbestandteil einer Ersten Kammer. Um mit Stahl[158]) zu reden: „Das Wesen des Oberhauses besteht nicht in dem bloßen mechanischen Gegengewicht der beiden Kammern, sondern in ihrem inneren Gehalt[159])."

Die Ansichten über die Wahl einer Ersten Kammer gehen stark auseinander. Mendelssohn schlägt eine Mischung von Mehrheits- und Verhältniswahl in verschieden großen Wahlkreisen vor. Es be-

[158]) A. a. O., S. 433.

[159]) Er fährt fort: „. . ., in der Machtentwickung der höheren Elemente der Nation". Hier wird seine Meinung abwegig, weil er, wie oben erwähnt, vom Unterschied der Geburt ausgeht.

steht kein Zweifel, daß diese Mischung ein unterschiedliches Wahlergebnis hervorbringen würde. In Staaten, in denen beide Wahlsysteme anerkannt werden, kann deshalb — die Bedingungen des Erfolges sind natürlich überall verschieden — auf diese Weise eine befriedigende Lösung herbeigeführt werden.

Sehr viele Staaten aber verwerfen die Mehrheitswahl als ein den demokratischen Grundanschauungen widersprechendes Wahlsystem und ziehen die Verhältniswahl mit ihren unangenehmen Begleiterscheinungen dem Mehrheitswahlsystem vor, dessen Härten sie entgegen der Mendelssohnschen Ansicht für größer halten als die der Verhältniswahl, da sie in der Unterdrückung einer oft sehr erheblichen Minderheit durch die Mehrheit bestehen. Diese Staaten werden sich kaum bereit finden, ein als überwunden angesehenes System einzuführen.

Aus den gleichen Gründen wird auch der Brycesche Vorschlag des Wahlausschusses wenig Anklang finden. Denn dort, wo es sich um Einführung oder um Erhaltung einer schwer gefährdeten Ersten Kammer handelt, wird man die Wahl in eine dem demokratischen Dogma nicht entgegenstehende Form kleiden müssen. Das kann nur die allgemeine Volkswahl sein.

Eine Wahl im Sinne des Bryceschen Vorschlags würde in einem Idealstaat sicher eine bessere Erste Kammer hervorbringen als sie jemals durch Volkswahl geschaffen werden kann. Aber wo findet sich das Parlament, das ohne Parteirücksichten untadelige Männer für einen Ausschuß ernennt, der seinerseits die Besten des Volkes teils nur nach persönlichen Fähigkeiten, teils neben diesem Gesichtspunkt auch nach Parteizugehörigkeit gerecht auswählte und vor allem das Volk, das eine solche Wahl einmütig als ehrlich und unparteiisch anerkennen würde? Die Undurchführbarkeit des Bryceschen Vorschlags ergibt sich auf den ersten Blick.

Das in Frankreich bestehende System des beschränkten Stimmrechts hat auch wenig Aussicht Nachahmung zu finden. Dieser Methode wird entgegengehalten, die Kammer sei ein Instrument der Klassenherrschaft und deshalb nicht Vertreterin des Willens des Gesamtvolkes. Das System hat Frankreich zu einem tüchtigen Senat verholfen, aber auch den Nachteil mit sich gebracht, daß Parteipolitik in die Wahlen zu den Lokalverwaltungskörperschaften Eingang gefunden hat, die mit dem eigentlichen Wirkungskreis dieser Körperschaften nichts zu tun hat.

Das am meisten und nicht nur in demokratischen Staaten Anstoß erregende und am wenigsten zu empfehlende System ist das der Regierungsernennung. Denn bei der Ernennung werden Parteirücksichten die Hauptrolle spielen: die Regierung wird eine Erste Kammer schaffen wollen, in der sie die Mehrheit hat, und es werden Leute in das Oberhaus gebracht, für deren Ernennung Gründe maß-

gebend waren, die für das Volk nicht ersichtlich sind und die auch mit Verdiensten um das Gesamtwohl nichts zu tun haben. Dieses System ist dasjenige gewesen, das am meisten dazu beigetragen hat, die Erste Kammer so verhaßt zu machen, daß man vielfach nicht daran dachte, sie zu verbessern, sondern sie einfach ganz beseitigte.

Der brauchbarste Weg ist in unserem demokratischen Zeitalter der der allgemeinen Volkswahl. Republiken haben dieser schon immer den Vorzug gegeben, wie ja auch demokratische Dogmen naturgemäß bei ihnen am leichtesten Eingang fanden. Zu den Elementarsätzen der Demokratie gehört die allgemeine Volkswahl. Namentlich Republiken, die erst für das Zweikammersystem gewonnen werden müssen, weil sie es einer falschen Doktrin zuliebe ablehnen zu müssen glaubten, werden eine Erste Kammer nur auf der Basis der allgemeinen Volkswahl errichten (Deutschland!).

Es ist anzunehmen, daß die demokratischen Ideen, wenn sie im bisherigen Maße ihren Siegeszug durch die Welt fortsetzen, auch in den Staaten, in denen die Erste Kammer ganz oder teilweise auf dem Weg der Regierungsernennung zustandekommt, eine Änderung zu Gunsten der allgemeinen Volkswahl herbeiführen werden, wie früher auch größtenteils das reine Ernennungssystem den Zeitströmungen zum Opfer fiel und dem gemischten System (Ernennung und Volkswahl) weichen mußte.

Da kein System unfehlbar ist, birgt auch das der allgemeinen Volkswahl im allgemeinen Stimmrecht seine Nachteile in sich, z. B. die Gefahr des Rivalisierens einer so gebildeten Ersten Kammer um gleiches Ansehen und gleiche Macht. Doch deshalb eine Erste Kammer abzulehnen, wäre verfehlt. Es wird sich ja auch kaum eine Zweite Kammer finden lassen, die nicht irgendwelche Nachteile aufzuweisen hat. Es gilt das Wort von Sir Henry Maine[160]): „It is better to have almost any Second Chamber[161]) than to have no Second Chamber at all."

Die Vorteile der allgemeinen Volkswahl überwiegen. Ein auf diesem Wege zustandegekommenes Oberhaus hat vor allem eine viel größere Machtstellung als ein erbliches oder von der Regierung ernanntes. Die Autorität richtet sich immer nach der Art der Bildung. Je demokratischer eine Kammer, desto größer ihr Ansehen. Eine nicht unmittelbar vom Volk gewählte Kammer muß immer die Befürchtung haben, daß bei Meinungsverschiedenheiten die „Volks"-kammer das Volk gegen sie mobil macht.

Damit jedoch die Erste Kammer keine Kopie der Zweiten werde, müssen stets folgende allgemeine Gesichtspunkte beachtet werden, die auch von Hatschek aufgestellt sind:

---

[160]) Mendelssohn, a. a. O., S. 353.

[161]) „Second" Chamber ist die englische Bezeichnung für unsere „Erste" Kammer.

1. Das Oberhaus muß kleiner sein als das Unterhaus.

   Das wird durch Vergrößerung der Wahlbezirke erreicht. Die in großen Wahlkreisen Gewählten fühlen sich nicht so sehr als Vertreter lokaler Interessensverbände. Sie sind freier in ihren Entscheidungen als die Vertreter kleinerer Bezirke, die oft auf ihre Wähler Rücksicht nehmen müssen[162]). Um das Vertrauen von Hunderttausenden zu genießen, müssen die Mitglieder des Oberhauses in diesem Falle verdienstvolle und ausgezeichnete Männer sein. Je größer der Kreis der Wähler ist, desto größer sind die Ansprüche, die man an die Person des zu Erwählenden stellt, und desto mehr Fähigkeiten werden von ihm verlangt.

   Je kleiner das Kollegium ist, desto sachlicher ist die Beratung.

2. Die Mitglieder des Oberhauses müssen ein höheres Alter haben als die des Unterhauses.

   Auf dieses Prinzip weist schon der in vielen Staaten für das Oberhaus gebräuchliche Name „Senat" hin. Diese bewährte Einrichtung bestand schon in frühgriechischer Zeit. (Homer: Βουλὴ γερόντων)

3. Die Mitglieder des Oberhauses müssen für eine längere Periode gewählt werden als die des Unterhauses.

   Sie können so eine größere Erfahrung sammeln und ein reiferes Urteil gewinnen.

4. Die Mitglieder des Oberhauses müssen in Partialwahlen gewählt werden.

Dadurch kann sich im Oberhaus eine Tradition bilden; es ist eine Gewähr für die Stetigkeit der Politik gegeben, ein „zum Beharren hinneigendes Element" geschaffen.

Eine nach diesen, für alle Staaten in gleicher Weise geltenden Gesichtspunkten geschaffene, aus allgemeiner Volkswahl hervorgegangene Erste Kammer wird die von ihr geforderten Eigenschaften besitzen und jenes mäßigende Element in den Dienst des Staatsorganismus stellen, auf das besonders die demokratischen Republiken[163]) und von diesen hinwiederum die parlamentarischen am meisten, nicht verzichten können. Wenn auch viele dieser Staaten heute noch einem Oberhaus ablehnend gegenüberstehen: die Mängel der Parlamente, die Herrschaft von Partei- oder Wirtschaftsorganisationen über die Parlamente wird sie eines Tages veranlassen, sich nach Sicherungen umzusehen und diese kann am besten ein Oberhaus gewähren. Viele dieser Staaten werden dann zu derselben Ansicht kommen wie Gambetta, der ursprünglich ein Gegner des Senates war, aber, nachdem er dessen segensreiches Wirken beobachtet

---

[162]) Vgl. Bryce, a. a. O., I, S. 270, 278, 279.
[163]) Mit Ausnahme der unmittelbaren Republik.

hatte, über das Zweikammersystem urteilt[164]), es sei ein „principe constitutif de tout gouvernement parlementaire, et encore, malgré les errements antérieurs, principe constitutif de tout gouvernement démocratique."

[164]) Bryce, a a. O., I, S. 258.